

## CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. AVERIGUACIONES PREVIAS. LAS INICIADAS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA NO CONSTITUYEN UNA INVASIÓN A LA ÓRBITA COMPETENCIAL DE LOS ESTADOS

*De conformidad con lo dispuesto en los artículos 21, primer párrafo y 102, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Política de México, el hecho de que el Ministerio Público Federal inicie y prosiga una averiguación previa, a pesar de que la demandante estime que la indagación respectiva de los hechos denunciados corresponde a las autoridades locales, de ninguna manera constituye una invasión a la autonomía de los estados federados o de injerencia indebida, ni aun en la eventualidad de que la institución social aludida solicitare de un juez de distrito la apertura de un proceso contra determinada persona, probablemente responsable de un ilícito penal; a lo más, el problema se reduciría a una cuestión de mera competencia dado que nuestro sistema procesal estatuye prevenciones específicas para promover incidentes competenciales, ya sea por inhibitoria o por declinatoria.<sup>1</sup>*

### Comentario

El 21 de agosto de 1995, el gobernador, el presidente del Congreso local y el procurador general de Justicia, todos ellos del estado de Tabasco, solicitaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la declaración de invalidez constitucional, en vía de controversia constitucional, de un par de averiguaciones previas iniciadas por el procurador general de la República, con motivo de la denuncia de hechos presentada por varios miembros del Partido de la Revolución Democrática de dicho estado. Cabe decir que los hechos denunciados tenían todos que ver con actividades realizadas por miembros del Partido Revolucionario Institucional durante el proceso electoral celebrado en el mencionado estado en 1995; actividades que, al decir de los denunciados,

<sup>1</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo III, junio de 1996, p. 385, clave P./J:34/96.

consistieron, básicamente, en: a) los gastos de campaña en exceso del monto máximo autorizado por la Ley Electoral local para tal efecto; y b) las fuentes (posiblemente públicas) de los fondos gastados en exceso a lo autorizado.

Uno de los principales conceptos de invalidez esgrimidos por la parte actora en la demanda, consistió en señalar que las averiguaciones previas aludidas constituían una invasión a la órbita competencial del estado de Tabasco. El argumento en el cual se pretendió basar este dicho fue, de manera resumida, el siguiente: suponiendo, sin conceder, que los hechos denunciados hubieren ocurrido realmente, la investigación de una supuesta disposición indebida de fondos públicos locales no corresponde a la Procuraduría General de la República sino, en cualquiera caso, a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tabasco. Esto era así, desde la perspectiva de la parte actora, debido a que la facultad investigadora del Ministerio Público Federal, está circunscrita solamente a los delitos contra la Federación definidos por el Congreso de la Unión y previstos en las leyes federales. Luego entonces, al ser los hechos denunciados constitutivos de delitos previstos no en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, sino en el Código Penal local; y atendiendo, además, al principio de división rígida de competencias entre la Federación y los estados establecido en el artículo 124 de la Constitución General de la República, debía considerarse que la Procuraduría General de la República estaba invadiendo la esfera de competencia del procurador general de Justicia de Tabasco y la de los jueces penales de la entidad.

En su escrito de contestación de la demanda, por su lado, el procurador general de la República contradujo el argumento de la parte actora con base en varios razonamientos. En primer lugar, adujo que la denuncia de hechos presentada por los miembros del PRD no estaba fundamentada en la supuesta violación de leyes del estado de Tabasco, sino de leyes federales, siendo que había que admitir, al contrario de lo que sugería la actora, que en una elección local sí podían violarse leyes federales, tales como los delitos fiscales contenidos en el Código Fiscal de la Federación, entre otros. En segundo lugar, la demandada invocó la necesidad de determinar perfecta y nítidamente la naturaleza de la actividad desempeñada por el Ministerio Público durante la averiguación previa y distinguirla de la correspondiente al Juez dentro del proceso penal. En este sentido, se adujo lo siguiente: el Ministerio Público investiga y consigna hechos, y el juez penal es quien califica y determina qué delito o delitos pueden haberse configurado; si al Ministerio Público no toca calificar *a priori* qué delito o delitos se han configurado, menos le corresponde determinar si éstos son federales o locales. Por lo tanto, al iniciar una

averiguación previa el Ministerio Público Federal no puede, en una sana lógica, estar invadiendo la esfera de competencia de sus homólogos locales, máxime que, en una interpretación armónica de los artículos 21 y 102-A de la Constitución General de la República, el Ministerio Público federal está obligado a iniciar una indagatoria siempre que tenga conocimiento de hechos que puedan constituir delitos, independientemente de que aquéllos, a la postre, sean, primero, calificados como constitutivos de delitos o no y, segundo, sean calificados como del fuero común o del fuero federal, en ambos casos, por el juez penal competente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación recogió y amplió el razonamiento de la demandada citando, entre otros, los artículos 113, 116 y 118 del Código Federal de Procedimientos Penales, en los cuales están establecidas disposiciones como las siguientes: el Ministerio Público está obligado a proceder de oficio a investigar los delitos de que tenga noticia; toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público; las denuncias y querellas pueden formularse verbalmente o por escrito, y se deben contraer, en todo caso, a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente.

Es decir, la Corte consideró que es deber ineludible del Ministerio Público Federal (y de sus agentes auxiliares) emprender la correspondiente indagatoria que conduzca a determinar si los hechos dados a conocer a la autoridad a través de la denuncia o querella constituyen un delito o no. En el segundo supuesto, el Ministerio Público habrá de abstenerse del ejercicio de la acción penal; pero en la primera hipótesis, el Ministerio Público deberá diferenciar si los delitos de que se trata son federales o del fuero común, para, en el primer caso, ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional correspondiente; y en el segundo caso, para trasladar el expediente respectivo a las autoridades del fuero local.

En suma, adujo la Suprema Corte en la sentencia respectiva, el Ministerio Público Federal no puede *a priori* determinar si esos hechos merecen el calificativo de delictivos y menos aún determinar *a priori* si tales hechos criminosos corresponden a la órbita competencial de la Federación o de los estados, pues para llegar a definir, una y otra cosa, sólo es jurídico verificarlo a través de una averiguación previa que permita precisar el tipo de conducta desplegada por el agente activo del ilícito. Esta es precisamente la finalidad en la etapa conocida como "averiguación previa". De esa manera el órgano a quien compete asumir el papel de investigador, auxiliándose de todos los medios probatorios previstos en la ley, podrá determinar *a posteriori* si los hechos descritos o narrados en la denuncia respectiva son o no son susceptibles de encuadrarse en la tipología penal y, en su caso, si se trata de delitos federales

o del orden común. No sería válido aseverar que determinado delito se clasifica como federal si previamente no se hubiera determinado si hay algún ilícito. Esto último sólo se da después de que la autoridad investigadora haya agotado la etapa de indagación que le posibilite determinar la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Este razonamiento permite concluir que el Ministerio Público Federal, al iniciar una averiguación previa por hechos acontecidos en una entidad federativa, no constituyen una invasión a la órbita competencial de los estados, puesto que obra en cumplimiento de un mandato de nuestra Norma Suprema (artículos 21 y 102-A), y porque, en una sana lógica, la determinación del carácter federal o local de los delitos configurados, si ese fuere el caso, ha de ocurrir necesaria y jurídicamente, después (y no antes) de realizada la averiguación previa respectiva.

Incluso, señala la tesis en comentario que en caso de que el Ministerio Público Federal llegare a solicitar a un juez de distrito la apertura de un proceso penal en contra de determinada persona (bajo las circunstancias que hemos descrito), no habría invasión de la autonomía de la entidad federativa en cuestión, sino que estaríamos más bien ante un problema de competencia, en relación con el cual se pueden promover incidentes competenciales, ya sea por inhibitoria (se intenta ante el tribunal a quien se crea competente para que se avoque al conocimiento del asunto) o por declinatoria (se intenta ante el tribunal que conozca del asunto, pidiéndole que se abstenga del conocimiento del mismo y que remita las actuaciones al tribunal que se estime competente).

José María SERNA DE LA GARZA