

## EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

José Elías ROMERO APIS

En principio, quisiera tratar un aspecto que en muchas ocasiones cuando se legisla, sobre el ejercicio de la acción penal o en términos generales sobre el tema de procedimiento y particularmente del proceso penal, dejamos a un lado el aspecto de la ineludibilidad del proceso penal para poder hacer efectivos los alcances plenos de la norma jurídica.

Si habláramos un poco en términos kelsenianos, recordaríamos la premisa “si es A debe ser B; si no es B debe ser C”. La norma primaria y la norma secundaria que todos tenemos presentes. Si alguien debe, entonces debe pagar; si ese alguien no paga, puede exigírsele que pague. Es decir, toda la construcción de la norma jurídica, la primaria, la que prescribe la obligación y la secundaria, la que determina la forma de cumplirla o de sancionar al que no la cumple, es decir, la norma que le da el refuerzo coercitivo de la norma primaria, no tiene el mismo funcionamiento tratándose de la materia penal que tratándose de otras materias de derecho, si hablamos de procedimientos.

El proceso penal es ineludible en esta premisa y en esta fórmula jurídica. En materia civil la norma primaria: “si es A debe ser B”, si alguien debe, tiene que pagar, se tendría o se puede cumplir sin necesidad de la norma secundaria y de hecho funciona, habitualmente, sin necesidad de ésta.

Usualmente todos los que debemos algo, lo pagamos sin implemento coercitivo. Todos los días pagamos lo que compramos, todos los días pagamos los servicios que nos surten en la casa, todos los días hacemos pagos múltiples sin necesidad de recurrir al instrumento coercitivo de los

jueces, al instrumento coercitivo de la fuerza pública, a ningún instrumento coercitivo del Estado. Excepcionalmente, funciona en otras materias distinta de la penal la norma secundaria; sólo ante el incumplimiento de la primaria tiene que intervenir el Estado para hacernos cumplir la norma primaria; sólo entonces funciona la secundaria para que cumplamos la primaria.

En materia penal, las cosas no funcionan así. En materia 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.

La acción del Estado es ineludible para que la consecuencia primaria de derecho pueda darse. Esto no es una mera reflexión teórica, tiene innumerables aspectos cotidianos de aplicación práctica, a veces muy confusos, como cuando estamos hablando de delitos de oficio o de querrela; lo tiene cuando hay disposiciones a veces extralimitadas de las partes en el proceso penal, sea de la defensa o sea de la parte acusadora; lo tiene cuando, en ocasiones, el juez se sustituye o suple algunas, no sólo deficiencias, sino atribuciones o potestades de las partes.

El requerimiento de obligatoriedad del procedimiento penal no sólo lo hace obligatorio, sino que le da rigidez y cumplimiento tan estricto que en ocasiones, se nos olvida cuando legislamos o cuando consignamos; pero tiene gravísimas consecuencias, que quisiera yo reflexionar con ustedes.

En cualquiera de las definiciones que quisiéramos utilizar de acción penal —consúltese cualquiera: Alcalá Zamora, Soler, Carnelutti—, tenemos los elementos fundamentales que nos llevan a estas conclusiones de la necesidad del impulso que tiene el propio Estado ante otro de sus órganos, para poder llevar a sus consecuencias finales la norma primaria que es la norma punitiva. Ésta es una de las características esenciales que todos autores dan a la acción penal: un carácter de pretensión punitiva por parte del Estado.

Sin embargo, se ha hablado mucho, en nuestros días, en ocasiones llegando a una obsesiva y compulsiva controversia, acerca de lo que es la capacidad única e indivisible, del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

Si bien es esto un principio generalmente aceptado en nuestra legislación, y a veces hemos introducido como novedad o moda, algunos aspectos en nuestra normatividad o algunos en nuestra práctica cotidiana, que ha venido a desplazar esta capacidad única del ejercicio de la acción penal de parte del Ministerio Público hacia otros órganos de la administración de justicia y particularmente hacia el juez. Me estoy refiriendo concretamente a la reclasificación judicial. No me refiero a la reclasificación que la parte acusadora pudiera hacer en la formulación de sus conclusiones acusatorias que pudieran ser distintas en alguna medida de las planteadas en el pliego consignatorio; no me refiero, tampoco, a la reclasificación que en la alzada pudiera hacer el tribunal respecto de las resoluciones del juez subordinado. Me refiero precisamente a la reclasificación que, sin ningún impulso el juez, en las primeras actuaciones, en el primer conocimiento que tiene de la causa, hace para determinar el proceso que va a incoar en contra de determinada persona.

El Ministerio Público ha consignado determinados hechos, los ha clasificado de determinada forma y está dispuesto y comprometido a probarlos con base en la pretensión punitiva anunciada en su pliego consignatorio. Insisto mucho, y permítaseme subrayar que a esto se ha comprometido y dispuesto porque, de alguna manera, todo proceso penal y todo proceso de cualquier materia, no tiene en el fondo otra intención que la de llevar a la certeza del juzgador, a la demostración ante el juzgador, un determinado hecho.

Sergio García Ramírez señala, con gran acierto, que todo proceso es fundamentalmente un ejercicio probatorio. Es cierto, un proceso se instituye para poder demostrar ante el juzgador que lo que estamos alegando, solicitando, pidiendo, cuestionando o controvirtiendo, es cierto.

De esa manera, ante esta pretensión inicial que el Ministerio Público hace en su pliego consignatorio y que pueda ser en la práctica y en nuestro proceso normal, reclasificado, recambiado, recompuesto y reconvertido por el juez, hay gentes que consideran —yo me uno a ellos— que constituye una cierta forma de ejercicio de la acción penal. El impulso procesal para iniciar un proceso es del Ministerio Público; pero al cam-

biar los términos de la pretensión, que es el fondo y no la forma del proceso, lo está modificando —¿o pervirtiendo?— el juez de manera unilateral.

En muchas ocasiones hemos visto que el juez reclasifica, de tal suerte que deja a la parte acusadora no sólo en otros términos de lo que pretende de castigo o demostración respecto de los hechos, sino incluso en imposibilidad de continuar el proceso, puesto que no es lo que el juez señala, lo que pretende o puede probar; no es lo que el juez señala sobre lo que pretende hacer recaer la sanción.

Frente a este fenómeno de la reclasificación, que en ocasiones es altamente perniciosa para la parte acusadora, y en ocasiones altamente perniciosa para la parte acusada, es posible como señalan algunos, que el juez esté excediendo los límites que el artículo 21 constitucional y las leyes correspondientes señalan para el Ministerio Público como depositario de la acción penal.

Peor aún, hoy en día, y debido a reformas de alguna manera recientes, en el artículo 36 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, se ha incluido un dispositivo que permite, ante una acusación, ante el ejercicio de la acción penal que el juez ha considerado imperfecto, una suerte de medida preventiva: el apercibir o el señalar al Ministerio Público un plazo hasta de 60 días para que pueda aportar pruebas o perfeccionar, o desahogar los términos de su acusación. De lo contrario, dictará una resolución negativa que tendrá efectos de sobreseimiento. Este dispositivo no tiene, por fortuna, correspondencia en el Código Federal; es único en el código capitalino.

Más aún, si bien esta normatividad no contraviene ningún principio de derecho procesal, ni ningún dispositivo constitucional, en la práctica se ha llegado a considerar por algunos agentes del Ministerio Público, por algunos integrantes de la Judicatura o por particulares o promotores de sus derechos que constituye una resolución vinculatoria e imperativa para el Ministerio Público. Es decir, que esta prevención obliga a conseguir, lograr y aportar las pruebas o los requerimientos que ha señalado el juez para perfeccionar la consignación, cuando ésta es imperfecta; y que el Ministerio Público está obligado a dar cumplimiento en la forma y tiempo que señala el juez en su acuerdo emitido con base en el artículo 36 del código adjetivo.

Otro tema, ligado con el anterior, es el que resumiré a continuación. Es cierto que el ejercicio de la acción penal es indudablemente un ejercicio obligatorio. Hoy en día todos los autores coinciden en que, dados los elementos o las circunstancias probatorias de la comisión del delito, es decir, probados los elementos del tipo y establecida la presunta responsabilidad, el Ministerio Público no tiene opción potestativa de ejercer o no la acción penal, sino que es obligatorio, en esas circunstancias, ejercer la acción penal.

Me surgen tres dudas: La primera, ¿la acción penal es en realidad, como lo dicen casi todos los autores o, por lo menos, es realidad en la normatividad mexicana, una acción obligatoria? En segundo lugar, ¿lo es por lo menos hasta el día de hoy? y, por último, dados los elementos que establece la Constitución y las normas que derivan de ella para el ejercicio de la acción penal y no ejercida por el Ministerio Público ¿cómo se perfecciona la obligación o es una obligación imperfecta?

Existen normas, desde luego, que harían que el agente incumplido pudiese ser sancionado de diversas formas: administrativa, laboral y quizá hasta penalmente. Pero, aun sancionado, ¿hay forma de obligar al Ministerio Público como institución a que reponga el acto de manera debida?; ¿que esa omisión la convierta en una acción consignatoria? Definitivamente, no; no existe en nuestro régimen jurídico ningún dispositivo sobre el particular. Ya podrá el agente, individuo en concreto, ser objeto de sanciones múltiples, que no la institución ser obligada a subordinarse a un instrumento coercitivo para que ejerza la acción penal que aquél omitió.

Luego entonces, este matiz de obligatoriedad en el más estricto sentido jurídico de obligatoriedad sin coercitividad, de obligatoriedad sin capacidad de hacerse efectiva, tiene un contexto muy relativo por lo menos hasta el día de hoy. De la manera en que los mexicanos habremos de regular el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional, decidiremos cómo será en el futuro.

Otro aspecto que quisiera abordar es sobre el órgano de la acción penal: el Ministerio Público, sus características y diversas cuestiones en las que los autores en general coinciden, también viene a ser objeto de reflexiones que, en este momento, quisiera compartir con ustedes para efecto del tema del no ejercicio.

Hemos hablado que la acción penal es o debiera ser una acción pública, que tiene una pretensión esencialmente punitiva, que es indivisible; muchos autores señalan que es irrevocable, otros más que no es trascen-

dente, que es obligatoria. Hay algo que ahora viene a colación y que surge en el debate ante esta regulación que se percibe: la unidad o autonomía con la que puede o debe conducirse el Ministerio Público en la emisión de sus resoluciones.

Este es un tema que ha provocado polémica. Hay quienes consideran que el Ministerio Público o, más concretamente, los agentes del Ministerio Público gozan de toda libertad y autonomía para resolver sus casos de acuerdo a su evaluación, a la concepción personal que tengan del hecho y de las atribuciones que el derecho hace sobre ellos; que, en esto, el Ministerio Público como institución, como órgano, no debe ni puede imponer criterio alguno para la resolución de asuntos en particular; y que la superioridad no puede imponer criterios de resolución a los agentes del Ministerio Público en los asuntos que resuelven. En síntesis, que se resuelven en conciencia y a buena fe, no por acuerdo de la superioridad.

Hay quienes, por el contrario, consideran que el Ministerio Público forma una unidad institucional, y que los agentes del Ministerio Público no desempeñan su encargo con la autonomía con la que la desempeñan los jueces, sino que tienen que resolver sus cuestiones de acuerdo a criterios unitarios o, por lo menos, institucionales.

El tema es debatible y ha sido muy debatido en muchas ocasiones. La legislación sobre el particular ha sido muy tímida; no ha resuelto, por lo menos la Federal y la del Distrito Federal, sobre un criterio u otro. En su silencio ha resuelto, pero no de manera abierta y definitiva, esta polémica. Curiosamente la ley se ha pronunciado para algunos auxiliares del Ministerio Público, como los peritos. En este caso hay provisiones en la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General del Distrito Federal, como la había ya en la ley de 1983 y la hay en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, donde se les confiere autonomía técnica y científica para resolver los problemas que les son sometidos. Es decir, señala incluso que aun siendo dependientes o auxiliares del Ministerio Público, ellos resolverán de acuerdo a su ciencia y a su conciencia, los asuntos que les sean sometidos. Esta fórmula tan clara y contundente no se repite —curiosa paradoja— con los agentes del Ministerio Público.

Sin embargo, esta timidez de la ley me inclina a considerar que ha optado por el criterio de la autonomía. Esto lo digo porque las procuradurías no sientan precedentes, no los recopilan, no los catalogan, no los clasifican, no dirimen contradicciones entre sus agentes y no cuentan con un

sistema que lleve a la imposición o, por lo menos, al señalamiento de criterios de resolución. Al parecer, con esta inactividad las procuradurías se han inclinado por el criterio de la autonomía y por ello ni emite, ni colecciona, ni publica criterios. Ni siquiera como dato académico lo hace para no restringir la libertad de criterio jurídico.

En otras instituciones, pensemos en la fiscal, los criterios sí son obligatorios para sus agentes; se recopilan, se expiden y hay disposiciones en las propias leyes fiscales para que los criterios institucionales sean obligatorios para sus agentes. Es decir, a la inversa de lo que acontece en el Ministerio Público, en las instituciones fiscales se ha reconocido la no autonomía de sus agentes y, por ello, les impone criterios de aplicación general y obligatoria, de los cuales no pueden salir. No ha sucedido así con los agentes del Ministerio Público hasta hoy. Quizá con la necesidad de regulación del artículo 21 constitucional, hubiere a su vez necesidad, o por lo menos conveniencia, de 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 tesis ministerial ha reportado en los tribunales. Esta compleja labor hasta hoy no ha sido asumida, ni siquiera por conveniencia, por las procuradurías.

El asunto de la autonomía del Ministerio Público —buen atributo— también se refleja en toda una ausencia de formalismos y de regulación normativa respecto de la forma y contenido del ejercicio de la acción penal, acaso mala consecuencia. Este dispositivo no ha revestido formulismo ni directriz alguna; eventualmente se han establecido algunos machotes o formularios, nada más allá. La legislación no ha transitado este camino. En ocasiones, algunas normas sugieren que sea por escrito; han llegado a darle un nombre al documento donde se ejercita la acción: pliego de consignación. Le han señalado mínimos datos que debiera contener: 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 meca-

nismos de apremio, sanciones o consecuencias en caso de repetición del acto, cuando éste ha sido cancelado, internamente o por los tribunales. Todo esto, tan sólo a mérito de ejemplo.

Ante esto, también es importante definir y precisar algunas cuestiones, hoy sólo discutidas en la doctrina, quizá mañana necesarias de resolver en la práctica, sobre lo que es el ejercicio y cuando se presenta, desde las posturas que señalan que el ejercicio penal se consuma y se agota con la consignación, hasta quienes, como el maestro Piña y Palacios que señalan que la acción penal es una serie de actos que se inician con la consignación y terminan en fases muy posteriores del proceso. Por ello se ha llegado a señalar que el ejercicio de la acción se consuma en la fase acusatoria, iniciada con la formulación de las conclusiones.

Otras cuestiones, siempre perturbantes, son las formas de extinción, no necesariamente resueltas con satisfactoriedad respecto de la acción penal, particularmente la prescripción. Nuestra ley habla de la prescripción de la acción y de la pena; pero, a su vez, establece la prescripción de acciones ya ejercitadas. Es decir, la acción penal, en el sistema penal mexicano puede prescribir —razón absurda— aunque se haya ejercitado. Lo que nos falta es una institución muy parecida a la caducidad que existe en otras materias y no la prescripción de las instancias que se han realizado y agotado; son quizá provisiones que tenemos que acompañar en el futuro a nuestra normatividad.

¿Y qué decir del tema de las pruebas en relación con la acción penal? El problema de la probanza y su relación con el ejercicio de la acción penal cobra importancia ante la necesidad de regular si las pruebas de la consignación o del auto de formal prisión son preclusivas; si los apremios de diligencias importantes que hace el juez a partir de ese momento y muy previas a los períodos probatorios, son congruentes con un proceso civilizado; y cuáles pueden ser desahogadas, ofrecidas o señaladas en fases posteriores a la consignación.

Una primera lectura o primera apreciación de nuestro sistema procesal penal daría la impresión de que todo nuestro juicio es un prejuicio. Es decir, de que las pruebas tendrían que estar integradas en la averiguación, incorporadas en el pliego consignatorio y apreciadas por el juez en sus muy primeras diligencias, a efecto de dictar resoluciones tan importantes como la de formal prisión o la de sujeción a proceso, no obstante que no se hubieren aún desahogado las fases medulares del proceso penal. Esto



sería materia que tiene que estar resuelta para efectos de la normatividad que se nos avecina.

La prueba y su valoración inoportuna debieran ser, siempre, el eje rector de toda regulación procesal. Así como en materia sustantiva todo se reduce a una sola institución, la obligación, en materia procesal todo podría girar en torno a una sola institución: la prueba. Es decir, la prueba es la institución fundamental del sistema procesal, como la obligación es la institución fundamental del sistema sustantivo. Por ello, es determinante que exista conexión lógica entre el ejercicio de la acción penal y los tiempos probatorios, no siempre resuelta satisfactoriamente por la práctica ni por los precedentes, ni por nuestra normatividad.

Pasando al tema del no ejercicio, podemos decir que los abogados hemos participado mucho en el ejercicio de las acciones penales; pero hemos participado poco en el no ejercicio, porque su procedencia y consecuencias no habían estado reguladas en nuestro sistema normativo. Habíamos transitado durante décadas, bajo la premisa de que el ejercicio de la acción penal ha sido hasta hoy facultad única del Ministerio Público pero, además, facultad indiscutible. No ha existido forma de impugnarla ni siquiera por la vía de amparo, puesto que cuando el Ministerio Público no ha ejercitado la acción penal lo ha hecho en calidad de parte y no en calidad de autoridad y, por lo tanto, resulta improcedente el amparo.

Por ello 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 algunas entidades federativas 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, y así hemos vivido hasta la fecha por vía de acuerdos internos de las procuradurías, algo que no es un recurso sino, cuando mucho, lo que hemos llamado un recursoide para que el Ministerio Público resuelva que no ha lugar a ejercitar la acción penal. Dispone que la resolución del investigador sea dictaminada por los agentes auxiliares del procurador y una vez emitido el dictamen en ese sentido, y si el procurador así lo considera, pueda resolverse en definitiva el no ejercicio de la acción penal.

Es un recursoide porque ante todas estas instancias, no hay más que alguna leve oportunidad de la parte quejosa de aportar pruebas durante 15 días o algunas alegaciones antes de que la propuesta del agente investigador pueda pasar a manos de los agentes auxiliares del procurador; “defi-

nitiva”, porque no es una resolución que cause estado sino que puede ser reabierta y así ha sucedido y sucede, y no hay razón para que no pueda ser reabierta en cualquier momento por la autoridad investigadora, no obstante la resolución que de ella ha hecho el procurador o sus delegados, habitualmente los subprocuradores.

Ante esto hubo durante años 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 puedan ser impugnados por vía jurisdiccional.

Es aquí donde nos incorporamos a la reflexión sobre nuestro devenir futuro legislativo, ministerial, judicial, forense, académico y científico acerca de la regulación del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional en materia de no ejercicio de la acción penal.

Como ha quedado señalado, entre las más recientes reformas a la Constitución se encuentra la efectuada al artículo 21, al que se adicionaron tres párrafos, encontrando que el párrafo cuarto dice a la letra: “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.”

Por todo lo anterior, aquí se expresan algunas reflexiones sobre lo que se considera debe incluir la regulación del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional. Pretenden ser un instrumento para el logro de recomendaciones técnicas que, en su momento, pueden quedar a disposición de las soberanías legislativas de los estados federados y de la Unión.

Los diversos aspectos que deberá contemplar la nueva regulación son de tres vertientes: los sujetos, la materia y la forma de la impugnación.

En cuanto a los sujetos de la impugnación, tiene que resolverse lo referente al órgano de impugnación; a la participación del Ministerio Público; a los legitimados activamente; y a los terceros interesados o perjudicados.

En cuanto a la materia de la impugnación, deberá resolverse lo referente al objeto; al alcance, y a la ejecución en el procedimiento impugnatorio.

Por último, en lo que concierne a la forma de impugnación, deberá atenderse lo relativo a los efectos provisionales, al formalismo y la sumariidad y a la secuencia procedimental.

En cuanto a los sujetos de la impugnación debe considerarse:

- *El órgano de impugnación*: juez contencioso administrativo, juez de instancia, juez especializado; juez de alzada o juez de amparo.
- *La participación del Ministerio Público en la impugnación*: concurrencia, la participación del propio agente investigador, los auxiliares del procurador, el procurador o subprocurador que autorice el no ejercicio, el agente adscrito y el abogado general de la procuraduría.
- *Los legítimos activamente*: El querellante, el denunciante, el ofendido, sus causahabientes, sus familiares y la legitimación abierta.
- *Los terceros en la impugnación*: El inculpado, los coadyuvantes, los litisconsortes y los terceristas.

En cuanto a la materia de la impugnación debe considerarse:

- *El objeto de la impugnación*: El fondo de la resolución, la forma de la resolución, la tramitación y alegación administrativa, la resolución mixta, la pseudoconsignación, la *petitio* imprecisa, el no ejercicio ficto, la reserva condicionada, la reserva técnica y la prescripción en reserva.
- *El alcance de la resolución*: En cuanto a fondo, en cuanto a forma, la resolución para efectos, la resolución-consignación y los efectos de los precedentes.
- *La ejecución de la resolución*: Tiempo para cumplirse, cumplimiento parcial, medidas de apremio, sustitución del ejecutante, sanciones al incumplimiento y repetición del acto impugnado.

En cuanto a la forma de la impugnación debe considerarse:

- *Los efectos provisionales*: De naturaleza suspensiva (interrupción de prescripción, etcétera), y de naturaleza precautoria (arraigo, aseguramiento, etcétera).
- *El formalismo y la sumariedad*: Vistas, quejas interlocutorias y su resolución, participación de terceros, tiempos de instrucción, interrupción del procedimiento, reposición del procedimiento, inactividad procesal, preclusiones, caducidad de las instancias y del procedimiento.

- *La secuencia de la resolución*: Secuencia previa: recursos administrativos, “recursoides”, participación de los impugnantes en la gestación del acto impugnado. Secuencia posterior: apelabilidad de la resolución, alzada, amparo y efectos de estas instancias.

Las propuestas fundamentales que pudieren ser más convenientes son las que a continuación se mencionan. En cuanto a los sujetos de la impugnación, como partes involucradas dentro del procedimiento para objetar o dirimir las resoluciones del no ejercicio de la acción penal o del desistimiento.

### *El órgano de impugnación*

Considerando que las resoluciones derivan de una autoridad administrativa como lo es el Ministerio Público, el órgano jurisdiccional que deba conocer de las mismas deberá ser también de naturaleza administrativa, como lo es el Tribunal Contencioso Administrativo, que conoce de los actos que el Ejecutivo local emite y que son materia de impugnación.

Ahora bien, existen otras alternativas como son: el juez de instancia, el juez de alzada o juez de amparo y podríamos pensar también en la creación de un juez especializado. Sin embargo, estas autoridades opcionales no serían las idóneas, en virtud de que podría darse el supuesto de invasión de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial y en el caso del juez especializado se ampliarían los órganos jurisdiccionales del conocimiento, y como consecuencia se burocratizaría la función.

### *La participación del Ministerio Público*

En el seguimiento de esta impugnación debe participar el abogado general de la dependencia, quien sería el responsable ante la jurisdicción contencioso administrativa, garantizando con esto la unidad de criterios y el mejor control del procedimiento.

Otra alternativa, es la creación del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo, cuya función sería la de vigilar dicho procedimiento.

### *Los legitimados activamente*

Son todos aquellos que participan con un interés jurídico, a nombre propio o en representación de un tercero agraviado por un hecho probablemente delictivo, llámese querellante, denunciante u ofendido.

### *Los terceros en la impugnación*

Se considera que el tercero en la impugnación, lo es el probable responsable, quien tendría el derecho de hacer las objeciones pertinentes que a su interés convenga, ya que en caso de no darle intervención se afectaría su garantía de audiencia.

En cuanto a la materia de la impugnación, se considera que la sustancia exclusivamente debe versar sobre la formalidad de los actos procedimentales que motivaron el no ejercicio de la acción penal o el desistimiento.

### *El objeto*

La finalidad de esta impugnación es la revisión del procedimiento ministerial que resuelve el no ejercicio de la acción penal. Por ello, se considera pertinente crear un recurso interno dentro de las procuradurías, al cual puedan acudir aquellas personas que estimen lesionados sus intereses con la resolución y que puede entrañar una seudoconsignación, esto es, una consignación deficiente derivada de una averiguación mal integrada, que también puede dar como resultado la imprecisión de las peticiones hechas a la autoridad judicial por el Ministerio Público. A mayor abundamiento, la parcialidad de la investigación puede producir el efecto de resolución mixta, en la que se consigna parte de los hechos, quedando otra con resolución de no ejercicio de la acción penal, con el consecuente perjuicio al ofendido.

Este recurso podrá revisar tanto la forma como el fondo del asunto y su fallo podrá ser impugnado por vía jurisdiccional ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

### *El alcance*

La importancia de esta reforma del artículo 21 constitucional, radica en la facultad del órgano revisor de ordenar al Ministerio Público declare insubsistente su resolución a efecto de que analice minuciosamente los elementos de prueba aportados en la indagatoria, así como los nuevos que se ofrezcan y resuelva conforme a derecho.

### *La ejecución*

La última parte del procedimiento para ejecución de la resolución dictada por el Tribunal Contencioso, se cumple con la insubsistencia del acto impugnado y la emisión de una nueva resolución por el Ministerio Público, y en caso de incumplimiento se aplicarán medidas de apremio y las sanciones procedentes, esto requiere de mayor reflexión que permita obtener como resultado la mejor selección de opciones para ser puestas a disposición de todas las entidades federativas y diseñarlas conforme a sus necesidades.

Por último, en cuanto a la forma de impugnación, se hace necesario llevar a cabo un trabajo intenso de legislación, que contenga normas precisas que puedan adecuarse a las diversas soberanías coexistentes en el territorio nacional.

### *Los efectos provisionales*

Recurrir a las resoluciones del no ejercicio de la acción penal, deberá ser con efecto de naturaleza suspensiva, con objeto de paralizar las mismas, ya que en algunos casos pueden originar otras acciones penales y producir consecuencias en materia civil.

### *El formalismo y la sumariedad*

Estos conceptos dentro de la reglamentación del procedimiento de impugnación con su formalismo, la sumariedad, vistas, quejas, interlocutorias y su resolución, tiempos de instrucción, interrupción y reposición del procedimiento, inactividad procesal, preclusiones, caducidad de las instancias y del procedimiento, comprenden una alta complejidad técnico-jurídica, por lo que es necesario sumar esfuerzos para un mejor logro.

### *Secuencia procedimental*

La continuación de la resolución dictada por el Tribunal Contencioso, tomando en consideración la esencia de la acción penal como acción pública o acción privada, las excepciones que introducen la querrela y el perdón y la patrimonialización de la acción penal, podrá estar supeditada dentro del ámbito de las normas del derecho constitucional a la protección de la libertad individual o patrimonial de las personas afectadas por una autoridad, cualquiera que sea su índole, que actúa fuera de sus atribuciones legales o se excede.

Ofrezco a ustedes, como anexos a esta reflexión, el documento propositivo sobre las alternativas de regulación del artículo 21 constitucional en materia del no ejercicio de la acción penal, mismo que presenté a la consideración de la Conferencia Nacional de Procuradores, en las reuniones celebradas en Sumiya y en Saltillo, así como el diseño normativo referido al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, como modelo presentado ante el propio colegiado, en su reunión de Veracruz. No omito señalar que tanto en comisión como en pleno, expresaron su beneplácito a las directrices sugeridas en dichos documentos.

En fin, creo que el tema está en el tapete de las discusiones legislativas, en la que tendrán que opinar los procesalistas mexicanos. Solamente he querido compartir algunas reflexiones sobre algo que ya votamos los mexicanos, que ya está en la Constitución y que no hemos reflexionado del todo sobre lo que hicimos y sobre lo que vamos a hacer.

## LA REGULACIÓN DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL DOCUMENTO PROPOSITIVO

### *Presentación*

Este documento es secuencia del presentado en la Reunión de Sumiya, en junio de 1995; es, asimismo, consecuencia del acuerdo dispuesto en esa ocasión, en el sentido de pulsar y avanzar en la selección de opciones que pudieren ser puestas a disposición y consideración de las procuradurías de la República mexicana.

En esa línea se desarrolla una clasificación de las alternativas en cada tema legible, discriminando los que merecen ser recomendados de aquellos que no son y señalando una banda de lo opcional, pretendiendo, en todos los casos, el rigor de la objetividad.

En algunos rubros se señalan, además, aquellos ítems en donde no se hace pronunciamiento recomendativo, considerando que cada estado federado, el Distrito Federal y la Federación, podrían hacer todo tipo de selección, sin que ello resulte en una distorsión de heterogeneidad inconveniente y descartarse para el conjunto de la nación.

El perfil de los planteamientos, las alternativas y los ítems discrecionales es de la mayor síntesis, para facilitar su utilización como apunte de trabajo. Para esa misma utilidad, sin contrariar el propósito de los planteamientos iniciales que conoció y reconoció la comisión de seguimiento.

### *Introducción*

Esta reforma constitucional en materia de impugnación del no ejercicio de la acción penal, deviene de un reclamo popular que ha pugnado por limitar algunos excesos incontrolados del Ministerio Público. Pero para producir sus plenos efectos, requiere de una normatividad que debe diseñarse muy cuidadosamente para evitar que se vuelva nugatoria o contraproducente.

La cuestión medular sobre la que debe versar dicha normatividad gira en torno de un principio, aparentemente teórico, del procedimiento penal que tiene muy amplias e incalculables consecuencias prácticas: la naturaleza de la acción penal. De la manera en que cada ordenamiento procesal penal considere a la acción como potestad pública o como potestad privada y, dentro de estos extremos, las diversas gradaciones intermedias, se podrá edificar una normatividad certera o, por lo menos, congruente.

Un largo itinerario de evolución del procedimiento penal ha llevado a las sociedades modernas a un concepto esencialmente “publicista” de la acción penal y a alejarse de la concepción primitiva de las sociedades arcaicas, donde la excitativa de enjuiciamiento penal estaba en la potestad de cada individuo y en su facultad de acudir, en vía jurisdiccional o pretoriana, a solicitar la imposición de castigo de cualquier extensión.



Sin embargo, pese a que esta evolución es producto del refinamiento jurídico y de la civilización, existen excepciones que casi todos los ordenamientos de enjuiciamiento penal aceptan incorporar, como residuos “privatistas” de la acción.

El ejemplo fundamental de lo anterior es la querrela como requisito ineludible de procedibilidad. De la querrela derivan consecuencias y posibilidades procesales del orden estrictamente privado, tales como la ratificación constitutiva, el impulso procesal fundamental y el perdón extintivo. La querrela es la figura procesal penal más cercana a la patrimonialización de la acción penal, constituyendo un derecho individual que, en algunos ordenamientos extremos, ha llegado a su plena concepción patrimonial con posibilidades de enajenabilidad y sucesión *inter vivos* y *mortis causae*.

Fuera de excepciones notables, la acción penal ha constituido una potestad pública depositada, en todo ordenamiento moderno, en una sola autoridad con características muy peculiares de autonomía, indivisibilidad e imparcialidad; siempre desligada de la autoridad jurisdiccional y de intereses parciales, aun los del Estado. Producto de una larga evolución de cuatro siglos y proveniente de múltiples raíces, deviene en México el Ministerio Público, depositario indivisible —hoy se dice monopolístico— de la acción penal.

Sin embargo, esta institución se ha atrofiado parcialmente con algunos vicios que, de ninguna manera, son compatibles con una modernidad jurídica procesal, tales como su imposibilidad de revisión, de impugnación o de revocación, constituyendo este particular un residuo dentro de esa renovación secular. Esta extraña clonación conceptual y normativa constituye uno de los fenómenos más desconcertantes en el procedimiento penal actual, no de México, sino de todas las latitudes. México, en su evolución jurídica, ha introducido en la posibilidad de impugnación del no ejercicio de la acción penal, como un factor equilibrador entre las concepciones “publicistas” y “privatistas” de la acción penal. Más aún, ha llegado al detalle de señalar la vía de impugnación: la jurisdiccional.

Sin embargo, el diseño de la regulación ordenaría efectos obtenidos que deben resumirse. No existe profusión de precedentes constitucionales en otros países que aborden tal cuestión. Ello implica, por el nivel jerárquico de la norma constitucional, una complejidad imperativa

y normativa. Esta complejidad se potencializa —en el caso de México 33 veces— cuando se trata de un estado federal, donde la materia procesal penal es del orden común.

A falta de precedentes doctrinales, literarios y normativos sobre la cuestión, el orden jurídico mexicano se encuentra frente a una verdadera tarea innovadora que implica aplicar una gran dosis de trabajo de legislación que concluya en la elaboración de normas muy amplias, detalladas y precisas.

Así, se hace necesario contemplar claramente que el asunto que ocupa es novedoso y, por lo tanto, incierto; que es de alta complejidad técnica y operativa; y que, en consecuencia, obliga a la selección de entre muchas variables, aquellas que más claramente permitan diseñar un marco normativo claro y preciso.

## ESPECTRO DEL PROBLEMA

Los diversos aspectos que deberá contemplar la nueva regulación son:

### I. *Los sujetos de la impugnación*

- El órgano de impugnación.
- La participación del Ministerio Público.
- Los legitimados activamente.
- Los terceros.

### II. *La materia de la impugnación*

- El objeto.
- El alcance.
- La ejecución.

### III. *La forma de impugnación*

- Los efectos provisionales.
- El formalismo y la sumariedad.
- La secuencia procedimental.

## SUJETOS DE LA IMPUGNACIÓN

Son las partes involucradas dentro del procedimiento, para objetar o dirimir las resoluciones del no ejercicio de la acción penal o del desistimiento.

### ÓRGANO DE IMPUGNACIÓN

#### *Planteamiento*

Considerando que las resoluciones derivan de una autoridad administrativa como lo es el Ministerio Público, el órgano jurisdiccional que deba conocer de las mismas deberá ser también de naturaleza administrativa, como lo es el Tribunal Contencioso Administrativo que conoce de los actos que el Ejecutivo local emite y que son materia de impugnación.

Ahora bien, existen otras alternativas como son: el juez de instancia, el juez de alzada o el juez de amparo y podría pensarse también en la creación del juez especializado. Sin embargo, estas autoridades opcionales no parecerían las idóneas, en virtud de que podría darse el supuesto de invasión de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y en el caso del juez especializado se ampliarían los órganos jurisdiccionales del conocimiento y, como consecuencia, se burocratizaría la función.

## ÓRGANO DE IMPUGNACIÓN

### *Alternativas*

<i>Recomendables</i>	<i>Opcionales</i>	<i>No recomendables</i>
Juez o tribunal contencioso administrativo, porque es la figura que mejor se ajusta a la naturaleza del acto impugnado y al alcance que debe tener la resolución.	1. Juez de instancia, con el inconveniente de que se tornaría en juez y parte, y sobrepondría competencias. 2. Juez especializado, pero sobrepone competencias.	Juez de amparo, porque de cualquier manera se llega a él y, fundamentalmente, porque con ello la justicia federal estaría “expropiando” al fuero local el ejercicio de la acción penal.
No excluye la posibilidad de que, dentro de su naturaleza administrativa, sea un juez especializado.	3. Juez de alzada, que no sólo sobrepone competencias sino que tiende a imponer criterio al inferior.	

## PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

### *Planteamiento*

En el seguimiento de esta impugnación debe participar el abogado general de la dependencia, quien sería el responsable ante la jurisdicción contencioso administrativa, garantizando con esto la unidad de criterios y el mejor control del procedimiento.

Otra alternativa sería Ministerio Público adscrito al juzgado de impugnación, cuya función sería la de vigilar dicho procedimiento.

## PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

### *Alternativas*

<i>Recomendables</i>	<i>Opcionales</i>	<i>No recomendables</i>
El abogado general de la procuraduría, para unificar el litigio sin involucrar a los participantes originales.	1. El agente investigador que integró la indagatoria, inconvenientes sobrecarga de trabajo y dispersión de materias. 2. El agente adscrito al juzgado, con el inconveniente de dispersión de criterios.	El procurador, los subprocuradores o los con auxiliares, porque dado que el no ejercicio control jurisdiccional, resulta man-tener su participación, que sólo justifica la inexistencia de otros controles.

### LEGITIMACIÓN ACTIVA

#### *Planteamiento*

Se trata de prever a aquellos que participan con un interés jurídico, a nombre propio o en representación de un tercero agraviado por un hecho probablemente delictivo, llámese querellante, denunciante u ofendido, para efecto de excitar y actuar en la impugnación.

## LEGITIMACIÓN ACTIVA

### *Alternativas*

<i>Recomendables</i>	<i>Opcionales</i>	<i>No recomendables</i>
El ofendido y sus causahabientes, lo que más corresponde con el espíritu del 21 constitucional. Tiene la bondad de darle un sentido victimológico a la impugnación, aunque no puede ignorarse que, también, le da matices privatistas.	El querellante, el denunciante y sus familiares. Le da un carácter de mera formalidad jurídica que no se compadece con la lesión del bien jurídico tutelado ni con su titular.	La legitimación abierta, que si bien es la más congruente con la naturaleza pública y social de la acción penal, llevaría la impugnación, en esta etapa primaria, a extremos ni previstos ni deseados.

## TERCEROS EN LA IMPUGNACIÓN

### *Planteamiento*

Se considera que el tercero en la impugnación lo es el probable responsable, quien tendría el derecho de hacer las objeciones pertinentes que a su interés convenga, ya que en caso de no darle intervención se afectaría su garantía de audiencia.

## TERCEROS EN LA IMPUGNACIÓN

### *Alternativas*

<i>Recomendables</i>	<i>Opcionales</i>	<i>No recomendables</i>
El inculgado, para conservar el equilibrio de intereses en la contienda.	Ninguna.	Los coadyuvantes, litigantes y terceristas, porque llevaría la pluralidad de participantes a un extremo inconveniente.

## MATERIA DE LA IMPUGNACIÓN

### *Planteamiento*

La sustancia de esta impugnación, deberá versar sobre la formalidad de los actos procedimentales que motivaron el no ejercicio de la acción penal.

## OBJETO DE LA IMPUGNACIÓN

### *Planteamiento*

La finalidad de esta impugnación es la revisión del procedimiento ministerial que resuelve el no ejercicio de la acción penal. Por ello, se considera pertinente crear un recurso interno dentro de las procuradurías, al cual puedan acudir aquellas personas que estimen lesionados sus intereses con la resolución y que puede entrañar una seudoconsignación, esto es, una consignación deficiente derivada de una averiguación mal integrada, que también puede dar como resultado la imprecisión de las peticiones hechas a la autoridad judicial por el Ministerio Público. A mayor abundamiento, la parcialidad de la investigación puede producir el efecto de resolución mixta, en la que se consigna parte de los hechos, quedando otra con resolución de no ejercicio de la acción penal, con el consecuente perjuicio al ofendido. Este recurso podrá revisar tanto la forma como el fon-

do del asunto y su fallo podrá ser impugnado por vía jurisdiccional ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

## OBJETO DE LA IMPUGNACIÓN

### *Alternativas*

<i>Recomendables</i>	<i>Opcionales</i>	<i>No recomendables</i>
1. La forma de la resolución debiera ser el centro de la impugnación, para establecerla como una instancia de procedimiento y no de responsabilidad.	La pseudoconsignación, en casos y condiciones limitadas.	La reserva condicionada y la reserva técnica, porque se iría, sin necesidad, más allá de la imputación constitucional.
2. La resolución mixta podría ser impugnable en aquello en que no hubo ejercicio.		
3. La prescripción. Sería conveniente posibilitar la impugnación para efectos suspensivos, pero tan sólo cuando se ha dictado reserva.		

## OBJETO DE LA IMPUGNACIÓN

### *Ítems discrecionales*

1. *La tramitación y alegación administrativa*, la cual sería la forma para estar en condiciones de fijación de la litis.

2. *La precisión de la petición*, considerando que en la querrela y en la denuncia no existen las precisiones necesarias que en la demanda.



## ALCANCE DE LA RESOLUCIÓN

### *Planteamiento*

La importancia de la reforma al artículo 21 constitucional, radica en la facultad del órgano revisor de ordenar al Ministerio Público que declare insubsistente su resolución, a efecto de que analice minuciosamente los elementos de prueba aportados en la indagatoria, así como los nuevos que se ofrezcan y resuelva conforme a derecho.

## ALCANCE DE LA RESOLUCIÓN

### *Alternativas*

<i>Recomendable</i>	<i>Opcionales</i>	<i>No recomendables</i>
1. En cuanto a la forma de la resolución impugnada, para que esta instancia no se convierta en un juicio de responsabilidad penal sin formalidades esenciales de defensa.	En cuanto al fondo de la resolución, si es en sentido negativo, para efectos de economía procesal.	La resolución- consignación, para evitar un traslado de la facultad de ejercicio de la acción penal.
2. La resolución para efectos, de tal suerte que la resolución de la impugnación no tenga efectos automáticos.		

## ALCANCE DE LA RESOLUCIÓN

### *Ítems discrecionales*

*Los efectos de los precedentes*, para crear observancias obligatorias.

## EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN

### *Planteamiento*

La última parte del procedimiento para ejecución de la resolución, se cumpliría con la insubsistencia del acto impugnado y la emisión de una nueva resolución por el Ministerio Público y, en caso de incumplimiento, se aplicarían medidas de apremio y las sanciones procedentes.

## EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN

### *Alternativas*

<i>Recomendables</i>	<i>Opcionales</i>	<i>No recomendables</i>
1. El término de cumplimiento debiera precisarse para conformarle exigibilidad real a la resolución.	Ninguna.	La sustitución del ejecutor pareciere una medida extrema, peligrosa y contraria al espíritu constitucional sobre el ejercicio de la acción.
2. El cumplimiento parcial debiera tener efectos como de incumplimiento en lo procedente.		
3. Las medidas de apremio son muy necesarias tanto en el tracto procesal como en el cumplimiento ejecutivo.		
4. Las sanciones al incumplimiento debieran completar el esquema de ejecutividad.		

## EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN

### *Ítems discrecionales*

*La repetición del acto impugnado*, es una figura que puede contemplarse desde diversos ángulos, desde el anulatorio hasta el de la remoción del repetidor, pasando por los apremios y las sanciones.

## FORMA DE IMPUGNACIÓN

Sobre el particular es necesario llevar a cabo un trabajo intenso de legislación, que contenga normas precisas que puedan adecuarse a los diversos fueros.

## EFFECTOS PROVISIONALES

### *Planteamiento*

Recurrir las resoluciones del no ejercicio de la acción penal debiera ser con efecto de naturaleza suspensiva con el objeto de paralizar las mismas, ya que en algunos casos pueden originar otras acciones penales y producir consecuencias en materia civil.

## EFFECTOS PROVISIONALES

### *Alternativa*

En este rubro se ha considerado la conveniencia y posibilidad de que los diversos ítems sean discrecionales, para que cada entidad los regule de acuerdo a su conveniencia y al contexto general de su legislación.

## EFFECTOS PROVISIONALES

### *Ítems discrecionales*

1. *De naturaleza suspensiva*, donde el que más resalta es el de la interrupción de la prescripción.

2. *De naturaleza precautoria*, donde tendría que resolverse con mucho cuidado todo lo relativo al arraigo de personas, así como al aseguramiento de bienes.

## FORMALISMO Y SUMARIEDAD

### *Planteamiento*

Estos conceptos dentro de la reglamentación del procedimiento de impugnación comprenden una alta complejidad técnico-jurídica, por lo que es necesario un esfuerzo de previsión y precisión para un mejor logro.

## FORMALISMO Y SUMARIEDAD

### *Alternativa*

Al igual que en el caso de los efectos provisionales, este rubro de naturaleza eminentemente procedimental debe ser regulado a la conveniencia y congruencia normativa de cada entidad, toda vez que no distorsiona el esquema nacional.

## FORMULISMO Y SUMARIEDAD

### *Ítems discrecionales*

Los principales aspectos de regulación procedimental deberán ser:

1. Vistas
2. Quejas interlocutorias
3. Participación de terceros
4. Plazos de instrucción
5. Interrupción del procedimiento
6. Reposición del procedimiento
7. Inactividad procesal
8. Preclusiones
9. Caducidad de las instancias
10. Caducidad del procedimiento

## SECUENCIA PROCEDIMENTAL

### *Planteamiento*

Esto tiene que ver con la continuación de la resolución dictada, en consideración la esencia de la acción penal como acción pública o acción privada, las excepciones que introducen la querrela y el perdón. La patrimonialización de la acción penal podría estar supeditada dentro del ámbito de las normas del derecho constitucional, a la protección de la libertad individual o patrimonial de las personas que han sido afectadas por una autoridad, cualquiera que sea su índole, que actúa fuera de sus atribuciones legales o se excede.

## SECUENCIA PROCEDIMENTAL

### *Alternativas*

<i>Recomendables</i>	<i>Opcionales</i>	<i>No recomendables</i>
1. El recurso administrativo, como procedimiento previo, es piedra fundamental para la articulación adecuada entre la resolución de no ejercicio y la impugnación jurisdiccional. Por múltiples razones, este sistema de impugnación podría no funcionar si no es a partir de un recurso administrativo.	1. La apelabilidad de la resolución pero pudiera ser una instancia adicional dilatoria. 2. Las alzas, tendrían efectos similares a la anterior.	Los “recursoides” perderían su razón de ser y, por tanto, debieran ser eludidos, así como su causa normativa.
2. El amparo podría ser la consecuencia posterior y directa de la resolución jurisdiccional.		

## SECUENCIA PROCEDIMENTAL

### *Ítems discrecionales*

Deben ser considerados por cada entidad:

1. La participación de los impugnantes en la gestación del acto impugnado, para los posibles efectos de algo similar al acto consentido.
2. Los efectos de las instancias de revisión sobre el procedimiento penal primordial, en tanto sean sustanciados.

## UBICACIÓN NORMATIVA

Por último, se recomienda que las normas a expedirse queden ubicadas en las relacionadas con la conclusión de la averiguación previa, dentro de los códigos procesales.

Así, en el caso del Distrito Federal, pudiera crearse un capítulo III de la sección segunda del título segundo del Código de Procedimientos Penales, para dedicarlo a la “Resolución de la averiguación previa”.

En ese orden de ideas, en el Código Federal de Procedimientos Penales se ubicaría en el capítulo único del título tercero.

Como corolario, no parece recomendable la expedición de normatividad aislada.

## DISEÑO NORMATIVO PARA REFORMAR EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL DISTRITO FEDERAL

*Artículo 286-A.* 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 los elementos del tipo y la probable responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público ejercitará la acción penal ante el órgano jurisdiccional que corresponda.

El juzgado ante el cual se ejercite la acción penal, radicará 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.

*Artículo 286-B.* Si la consignación es con detenido deberá, inmediatamente, ratificar la detención, si ésta fuere constitucional. En caso contrario, decretará la libertad con las reservas de ley.

*Artículo 286-C.* Si durante 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 podrá recurrir en queja ante la sala penal del Tribunal Superior que corresponda.

El juez ordenará o negará la aprehensión, reaprehensión o comparecencia solicitada por el Ministerio Público, dentro de los cinco días contados a partir de la fecha en que se haya acordado la radicación.

Tratándose de consignación sin detenido por delito grave o delincuencia organizada, inmediatamente debe radicarse el asunto, y dentro de las 24 horas siguientes la autoridad resolverá sobre el pedimento de la orden de aprehensión. Si el juez no resuelve oportunamente sobre estos puntos, el Ministerio Público procederá en los términos previstos en el párrafo anterior.

*Artículo 286-D.* Cuando aparezca de la averiguación previa que no existen, no se han reunido o no se han acreditado los requisitos o elementos que señala el artículo 286 A, el Ministerio Público dictará resolución de no ejercicio de la acción penal y ordenará el archivo del expediente, notificándolo al ofendido o a sus causahabientes.

*Artículo 286-E.* En contra de dicha resolución el ofendido o sus causahabientes en defecto de aquél por muerte, ausencia o incapacidad, podrán interponer recurso de inconformidad, ante la Procuraduría General del Distrito Federal, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

- I. Que se presente por escrito.
- II. Que sea dentro de un término de 15 días a partir de que la resolución sea notificada.
- III. Que se expresen los agravios que, a su juicio, ocasiona la resolución impugnada y que no podrán ser otros que:
  - a) La omisión de diligencias de investigación imprescindibles en la integración de la averiguación previa.
  - b) La no incorporación de pruebas asequibles y conducentes a la investigación.
  - c) El rechazo injustificado de pruebas ofrecidas por el ofendido.
  - d) La inadecuada valoración o no valoración de las pruebas.

- e) La violación de cualquier regla de procedimiento que sea determinante en la resolución impugnada.
- f) Que el o los agentes del Ministerio Público que integraron la averiguación previa o la resolución no se excusaron de conocer, teniendo obligación de hacerlo.

*Artículo 286-F.* Del escrito donde se interponga el recurso se dará vista al agente del Ministerio Público que resolvió el no ejercicio de la acción penal y al o los inculpados, para que manifiesten lo conveniente en un término no mayor de 15 días, después de los cuales se resolverá la inconformidad en un término no mayor de 10 días.

*Artículo 286-G.* La resolución de la inconformidad podrá ser:

- a) Revocatoria de plano, dando lugar al ejercicio de la acción penal.
- b) Suspensiva, para efectos de que se restauren los agravios procedentes y, en su caso, se resuelva lo que haya lugar.
- c) Confirmatoria de la resolución de no ejercicio de la acción penal.

*Artículo 286-H.* En contra de las resoluciones confirmatorias del no ejercicio de la acción penal, el ofendido o sus causahabientes pueden interponer recurso de revisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

*Artículo 286-I.* En el recurso de revisión se harán valer los agravios que no fueron considerados o lo fueron incorrectamente en la resolución de la inconformidad y a esto atenderá invariablemente la resolución correspondiente.

*Artículo 286-J.* El recurso de revisión se presentará por escrito en un término no mayor de 10 días a partir de la notificación de la resolución del recurso de inconformidad. De dicho escrito se dará vista al procurador general de justicia del Distrito Federal y al o los inculpados para que éstos y aquél, por conducto de sus agentes, manifiesten lo conveniente en un término no mayor de 10 días, después de los cuales se resolverá la revisión en un término no mayor de 20 días, dispensables si el expediente excede de 100 fojas.

*Artículo 286-K.* En un recurso de revisión no podrán hacerse valer agravios no señalados en el de inconformidad, salvo el de no debida excusa a que se refiere el artículo 286-E, fracción III, inciso f).

*Artículo 286-L.* La resolución de la revisión podrá ser revocatoria, suspensiva o confirmatoria, tal como lo señala el artículo 286-G.



## EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL 99

*Artículo 286-M.* La interposición de los recursos de inconformidad y de revisión suspenderán la prescripción, la cual proseguirá a partir de la resolución correspondiente.

*Artículo 286-N.* El funcionario ministerial o judicial a cuyo cargo esté la tramitación y resolución de los recursos de inconformidad y revisión, podrá bajo su más estricta responsabilidad, solicitar o decretar las medidas precautorias de aseguramiento de bienes o arraigo del inculpaado.

*Artículo 286-O.* Los funcionarios competentes para ejecutar las resoluciones de los recursos de inconformidad y revisión, serán administrativa, civil y penalmente responsables de su omisión.