

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Décima Época

Núm. de Registro: 29306

Instancia:

Plenos de Circuito

Fuente:

Semanario Judicial de la Federación

Publicación: viernes 21 de febrero de 2020 10:23 h

NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LO DETERMINA DEBE AGOTARSE, PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO, EL RECURSO INNOMINADO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 14/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO Y NOVENO, AMBOS EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 5 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE SIETE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ALEJANDRO GÓMEZ SÁNCHEZ, HUMBERTO MANUEL ROMÁN FRANCO, OLGA ESTREVER ESCAMILLA, JUAN WILFRIDO GUTIÉRREZ CRUZ, MIGUEL ENRIQUE SÁNCHEZ FRÍAS, CARLOS ENRIQUE RUEDA DÁVILA Y CARLOS LÓPEZ CRUZ. DISIDENTES: FRANCISCO JAVIER SARABIA ASCENCIO, EMMA MEZA FONSECA Y FERNANDO CÓRDOVA DEL VALLE. PONENTE: FRANCISCO JAVIER SARABIA ASCENCIO. ENCARGADA DEL ENGROSE: OLGA ESTREVER ESCAMILLA. SECRETARIO: GERMÁN ERNESTO OLIVERA SÁNCHEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, correspondiente a la sesión de cinco de noviembre de dos mil diecinueve.

RESULTANDO:

PRIMERO.—Denuncia de contradicción de tesis.

Por oficio 27/2019, recibido el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en la Oficialía de Partes del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito denunciaron la posible contradicción de criterios, entre el sustentado por ese órgano al fallar la queja penal 29/2019, y el sostenido por el Noveno Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito, al resolver la queja penal 11/2018.

SEGUNDO.—Trámite.

En acuerdo de veintisiete de marzo del año en curso, la Magistrada presidenta del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito admitió a trámite la denuncia de contradicción de

criterios, y la radicó con el registro 14/2019.

Agregó el informe rendido por los Magistrados del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal de esta demarcación, donde comunicaron que el criterio sostenido, al resolver la queja penal 29/2019, seguía vigente; solicitó a la Magistrada presidenta del Noveno Tribunal Colegiado de la materia, informara sobre la vigencia del criterio sustentado en el órgano de su adscripción, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado.

Envió oficio a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que informara si con relación al tema existía alguna contradicción radicada en el Alto Tribunal.

En su oportunidad, la Magistrada presidenta del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito informó que el criterio sustentado al resolver la queja penal 11/2018, seguía vigente, y aclaró que fue aprobado por mayoría de votos.(1)

El director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comunicó que la Secretaría General de Acuerdos del Máximo Tribunal le informó, que en los últimos seis meses, no advirtió la existencia de alguna contradicción de tesis, donde el tema a dilucidar guardara relación con el que dio origen a esta divergencia de criterios.

TERCERO.—Turno.

En acuerdo de quince de julio de dos mil diecinueve, integrado el expediente, la presidenta del Pleno en Materia Penal de este Circuito, turnó el asunto al Magistrado Francisco Javier Sarabia Ascencio, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal de esta demarcación, para que formulara el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia.

El Pleno en Materia Penal del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; así como 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación al Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, así como el diverso 52/2015, del citado Pleno, que lo reformó, adicionó y derogó en algunas de sus disposiciones; ya que se trata de una denuncia de contradicción de tesis sustentada entre Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Penal del Circuito (sic), al que corresponde este Pleno.

SEGUNDO.—Legitimación.

La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo

previsto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal, 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en razón de que fue realizada por los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Penal de esta demarcación.

TERCERO.—Criterios de los tribunales contendientes.

Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los órganos jurisdiccionales contendientes, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

a) Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

a1) Queja penal 29/2019, del cual se advierten los siguientes antecedentes:

- Juicio de amparo.

***** , por conducto de su apoderado ***** , solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra el procurador general de Justicia de la Ciudad de México; coordinador de agentes del Ministerio Público Auxiliares del procurador; Fiscalía de la Revisión "A", Agencia de Revisión "B", Unidad de Revisión "I", de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, y contra la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Financieros, de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, a quienes reclamó el no ejercicio de la acción penal decretado el treinta de abril de dos mil dieciocho, en la carpeta de investigación ***** .

Correspondió conocer de la demanda, al Juzgado Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en esta ciudad, cuyo titular, en acuerdo de veintidós de enero de dos mil diecinueve, la radicó con el registro 56/2019, y la desechó de plano al considerar actualizada de manera manifiesta e indudable, la causa de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque a su consideración, la quejosa, previo a instar el juicio constitucional contra la resolución reclamada, debía agotar el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Recurso de queja.

En desacuerdo, el apoderado legal de la parte impetrante interpuso recurso de queja, del cual conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito; en sesión de siete de marzo de dos mil diecinueve, resolvió confirmar el auto recurrido.

Esa determinación la sustentó –en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción–, en los siguientes razonamientos:

1. La víctima u ofendido pueden impugnar la determinación de no ejercicio de la acción penal a través del medio de defensa innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual debe agotar previamente a la promoción del

juicio constitucional.

2. No se surte el caso de excepción previsto en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo,(2) relativo a cuando la ley que prevé el medio de impugnación que no tiene la posibilidad de que se suspenda el acto reclamado puede acudir directamente al juicio de amparo, dado que no se estima aplicable, en la etapa de investigación en el sistema procesal penal acusatorio y oral –donde se originó el acto reclamado–, por lo siguiente:

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 233/2017(3), sostuvo que en el sistema procesal penal acusatorio y oral, el Juez de Control ejerce una vigilancia de los derechos constitucionales de los sujetos procesales durante las fases de investigación e intermedia; garantizándoles una respuesta pronta e inmediata, bajo las reglas del control judicial, sobre aquellas diligencias, actos procesales o comportamiento de las agencias formales del sistema de justicia penal que pongan en peligro o lesionen los derechos constitucionales de los sujetos procesales.

b) Apuntó que el artículo 258 de la codificación en comento prevé un medio de defensa idóneo para que la víctima u ofendido puedan impugnar, en sede judicial ordinaria, todas aquellas omisiones de la autoridad ministerial en el desempeño de su función investigadora, así como las determinaciones que expresamente regula sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad, y el no ejercicio de la acción penal, con la finalidad de que sea el Juez de Control, quien de manera ágil, una vez que dé intervención a las partes, determine si la actuación del órgano investigador está legalmente justificada.

De esa manera, contra la resolución que emita la autoridad judicial rectora, la víctima u ofendido podrá promover juicio de amparo biinstancial, en virtud de que la decisión del Juez de Control no admite recurso ordinario.

c) Una interpretación funcional y extensiva de los artículos 16, párrafo décimo cuarto, y 20, apartado C, fracción VII, de la Constitución Federal, y los numerales 109, fracción XXI, y 258 del Código Nacional, permite concluir que las determinaciones del Ministerio Público en el desempeño de su labor investigadora deben estar sujetas a control judicial, con la finalidad de que sea el Juez de Control, quien revise su legalidad, con lo que se cumpliría con una de las finalidades que la implementación del sistema de justicia penal acusatorio persiguió: resolver los asuntos en forma expedita y en breve término, y fomentaría recuperar la eficacia del proceso ordinario, al generar transparencia en la impartición de justicia, porque el justiciable observa en tiempo real y directamente el desarrollo del procedimiento, con la opción de controvertirlo de manera inmediata, lo que hace que el amparo indirecto se convierta en un medio extraordinario que debe agotarse sólo como caso excepcional.

3. Si la intención del Constituyente Permanente, al diseñar la figura del Juez de Control, en la reforma constitucional de junio de dos mil ocho, fue que dicha autoridad resolviera, entre otras, las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, para controlar su legalidad y así resguardar los derechos tanto de los imputados, como de las víctimas u ofendidos, de forma ágil, expedita, y en breve término, entonces, acudir directamente al

juicio de amparo, generaría mayor retraso en el desarrollo del procedimiento penal, más cuando el medio de impugnación previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, garantiza la tutela de los derechos de la víctima u ofendido, pues constituye un medio de defensa en sentido formal y material, con el cual es viable modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

4. La determinación de no ejercicio de la acción penal, no conlleva ejecución y se constituye como una determinación declarativa, por lo que no existe materia que suspender dada su naturaleza.

b) Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

b1) Queja penal 11/2018, que refleja los siguientes antecedentes:

- Juicio de amparo.

El *****, a través de su apoderado legal, promovió demanda de amparo, señalando como autoridad responsable al agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Agencia V Investigadora de la Unidad de Investigación y Litigación sin Detenido en la Ciudad de México, de la Procuraduría General de la República, a quienes reclamó el no ejercicio de la acción penal decretado el uno de diciembre de dos mil diecisiete, en la carpeta de investigación *****.

Correspondió conocer de la demanda, al Juzgado Décimo Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en esta ciudad, cuyo titular, en acuerdo de veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, la radicó con el registro 1097/2017, y la desechó de plano, al considerar actualizada de manera manifiesta e indudable, la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, al estimar que contra el acto reclamado, el justiciable, previo a la acción constitucional, debía agotar el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Recurso de queja.

El apoderado legal de la parte impetrante interpuso recurso de queja, del cual conoció el Noveno Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Penal de esta demarcación; en sesión de ocho de febrero de dos mil dieciocho, resolvió, por mayoría de votos, declarar fundado el recurso y ordenó dejar sin efecto el auto recurrido y proveer sobre la admisión de la demanda de amparo.

Esa conclusión la sustentó –en lo que interesa para la resolución de la contradicción–, en los siguientes razonamientos:

1. El artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales contempla un recurso a través del cual, el denunciante o querellante puede obtener la revocación de las determinaciones del Ministerio Público, entre ellas, el no ejercicio de la acción penal, y aunque aparezca innominado, constituye un auténtico "recurso" en sentido procesal.

2. El juicio de amparo es extraordinario y, por ende, para que pueda acudir a su sustanciación, es necesario que previamente se haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria, el cual debe resultar idóneo para modificar, revocar o anular el acto.

3. El artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo prevé que no existe obligación de agotar los medios de impugnación ordinarios, si se exigen en la ley que rige el recurso, mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión en la Ley de Amparo.

4. El recurso establecido en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se encuentra previsto en una ley formal y material; permite eventualmente modificar o revocar el acto de autoridad, pero no prevé mecanismos de suspensión en los términos que exige el ordinal 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, razón por la cual, la parte quejosa no tenía la obligación de agotar el principio de definitividad.

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.

La finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario se cumplan las siguientes condiciones:

1. Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa donde se vieron en la necesidad de desplegar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

2. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

3. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Sobre esas bases, este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito considera que, en el caso, sí se actualiza la contradicción de tesis, como se explicará a continuación:

Los dos primeros requisitos se cumplen en tanto que en ambos casos los tribunales contendientes se vieron en la necesidad de analizar la problemática relativa a si el juicio de amparo indirecto es procedente, sin necesidad de agotar previamente el recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por no prever mecanismos de suspensión cuando se reclama la determinación de no ejercicio de la acción penal decretada por un Ministerio Público dentro de una carpeta de investigación, arribando a conclusiones diversas.

Al respecto, el Cuarto Tribunal Colegiado consideró que debe agotarse el principio de definitividad, al no satisfacerse la excepción relativa a que la ley que rige el acto contemple mecanismos de suspensión en los términos que exige el ordinal 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, en virtud de que esa exigencia no resultaba aplicable en la etapa de investigación en el sistema procesal penal acusatorio y oral.

Por su parte, el Noveno Tribunal Colegiado resolvió que no era necesario agotar el principio de definitividad, en razón de que se actualizaba la excepción referida, ya que la ley del acto no preveía la posibilidad de suspenderlo.

En ese orden, es claro que emergió una discrepancia de criterios respecto a un mismo problema jurídico, ya que los tribunales contendientes examinaron el principio de definitividad desde un enfoque concreto, esto es, desde la perspectiva de ver satisfecha la excepción prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo: que conforme a la ley que rija el acto se suspendan sus efectos de oficio o mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal con los mismos alcances, requisitos y plazos que los previstos en la Ley de Amparo.

En la inteligencia que aun cuando el ordinal 61, fracción XX, de la Ley de Amparo prevé otras excepciones al principio de definitividad, el objeto de estudio de esta contradicción sólo está referido al precisado en el párrafo precedente, por ser la analizada por los tribunales contendientes.

En virtud de lo anterior, se considera que también se actualiza el tercer requisito, pues en el caso se considera oportuno, en aras de la seguridad jurídica de los gobernados, formular la siguiente pregunta:

Cuando en el juicio de amparo indirecto se reclama la resolución ministerial de no ejercicio de la acción penal decretada en una carpeta de investigación ¿se actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en el primer párrafo de la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, que señala que no es necesario que se agote el medio de impugnación cuando la ley que lo regula no prevea la posibilidad de suspender el acto en los términos, alcances y plazos en que se haría conforme a la Ley de Amparo?

QUINTO.—Estudio de fondo.

Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, el cual se decanta por establecer que cuando en un juicio de amparo se reclama la decisión del Ministerio Público de decretar el no ejercicio de la acción penal en una carpeta de investigación, previo a acudir al juicio de amparo indirecto, la víctima debe agotar el recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, aun cuando no prevé mecanismos de suspensión.

En atención al tema que encierra la divergencia de criterios, se estima pertinente efectuar algunas acotaciones en cuanto a la naturaleza de la decisión de no ejercer acción penal; derecho de la víctima a recurrir; autoridad encargada de conocer de la impugnación, y el

principio de definitividad que impera en el juicio de amparo, a la luz del debate que dio origen a esta contradicción de tesis.

No sin antes anticipar que resultará orientador en la solución del caso, lo resuelto, entre otros precedentes, en la contradicción de tesis 233/2017,(4) del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se desarrollaron los alcances del medio de impugnación previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a la luz de la problemática que ahí se planteó, esto es, establecer si dentro de ese medio de impugnación, se comprendían las omisiones en que incurriera la autoridad ministerial en la integración de una carpeta de investigación que deparara en la paralización de su función investigadora.

Así, aun cuando la ratio decidendi asumida en ese precedente está vinculada a comprender dentro de los supuestos consignados en el numeral 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, todas las actuaciones del Ministerio Público que tengan como efecto paralizar, suspender o terminar una investigación, incluyendo las omisiones, cierto es que se formularon aseveraciones accesorias vinculadas al tema central que encierra esta contradicción, que llevan a este Pleno de Circuito a retomarlas en busca de coherencia y continuidad con la doctrina jurisprudencial que nuestro Máximo Tribunal ha desarrollado en torno al sistema acusatorio penal, además de cumplir con el fin último que persigue toda divergencia de criterios: dotar de certeza y seguridad jurídica a los justiciables.

a) No ejercicio de la acción penal.

La acción penal es el derecho que tiene el Estado de acudir ante el órgano jurisdiccional para que aplique la ley a un hecho que estima delictuoso, y de conformidad con la naturaleza del Nuevo Sistema de Justicia Penal, se emite en la etapa de investigación.

Fase procesal que tiene por objeto determinar si hay fundamento para iniciar un proceso penal, mediante la obtención de datos de prueba que permitan sustentar la acusación y garantizar la defensa del indiciado;(5) inicia con una denuncia o una querrela y está a cargo –en una primera fase– del Ministerio Público, así como de la policía actuando bajo su conducción y mando, como lo dispone el primer párrafo del artículo 21 constitucional. (6)

En ese contexto, cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito, debe promover y dirigir una investigación dentro de la cual realizará las diligencias que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos, las cuales deberán quedar registradas en una carpeta de investigación que para tal efecto se integre; caso contrario, agotadas las investigaciones, está en aptitud de determinar el no ejercicio de la acción penal, la cual constituye una de las formas con que puede concluir una investigación ministerial que deriva de la falta de elementos para colmar un hecho con apariencia de delito y la probabilidad de que un sujeto lo cometió o participó en su comisión.

En la inteligencia que la determinación de no ejercicio de la acción penal, inhibe una

nueva persecución penal por los mismos hechos respecto del indiciado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona.(7)

Decisión que no trae aparejada alguna ejecución, sino que se erige como declarativa, en virtud de que, si bien, en el Código Nacional de Procedimientos Penales se establece la posibilidad de que a raíz de esa determinación se devuelvan bienes asegurados, cancelen medidas de protección y providencias precautorias, o se destruyan registros de investigación, no implica que esas circunstancias se actualicen de manera paralela y automática al no ejercicio de la acción penal, sino que están condicionadas a su firmeza.

Esa afirmación se sustenta a partir de la lectura a los artículos 255, primer párrafo, y 328 del Código Nacional de Procedimientos Penales,(8) que permiten formular dos conclusiones:

1. Puede decretarse el no ejercicio de la acción penal cuando pueda concluirse que se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en ese ordenamiento legal.
2. El sobreseimiento firme tiene efectos de sentencia absolutoria, pone fin al procedimiento en relación con el imputado en cuyo favor se dicta, inhibe una nueva persecución penal por el mismo hecho y hace cesar todas las medidas cautelares que se hubieran dictado.

De donde resulta que el no ejercicio de la acción penal no genera por sí solo la devolución de bienes asegurados, la cancelación de medidas de protección y providencias precautorias, o la destrucción de registros de investigación, sino que está condicionado a que la parte inconforme no recurra esa decisión.

b) Derecho de la víctima a recurrir.

El Constituyente, en observancia del desarrollo de la cultura de los derechos humanos e interés que diversos sectores de la sociedad han mostrado en la consolidación y ampliación de prerrogativas fundamentales en materia penal, incorporó y reconoció diversos derechos a las víctimas del delito, a efecto de brindarles la posibilidad de hallar en la norma jurídica, tutela y protección respecto a los actos de las autoridades que pudieran depararles algún perjuicio.

De esa manera, los derechos reconocidos en materia procesal penal, que originalmente se referían sólo a los imputados, se han ampliado progresivamente a la víctima u ofendido del delito.

Esa acción refleja la sensibilidad de los órganos del Estado y de la sociedad frente a los efectos del delito sobre la víctima, dando lugar a que tenga mayor participación en el procedimiento penal en notoria identidad como sujeto de derecho.

Así, en todo proceso penal, la víctima u ofendido del delito tendrá derecho, entre otras cosas, a recibir asesoría; a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda; a coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le preste atención médica de urgencia y, en

general, a gozar de las prerrogativas que las leyes estatuyan a su favor.

Entre ellas, resalta el contenido de los artículos 20, apartado C, fracción VII, de la Constitución Federal y 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establecen:

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"...

"VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño."

"Artículo 258. Notificaciones y control judicial.

"Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno."

Porciones normativas donde se reconoce el derecho de la víctima u ofendido de impugnar las determinaciones sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad, y el no ejercicio de la acción penal, ante el Juez de Control, dentro de los diez días posteriores a su notificación.

Medio de defensa idóneo para que la víctima u ofendido puedan impugnar, en sede judicial ordinaria, las determinaciones sobre abstención de investigar, archivo temporal, aplicación de un criterio de oportunidad y no ejercicio de la acción penal.

c) Autoridad encargada de conocer de la impugnación.

Fue intención del Constituyente que las determinaciones del Ministerio Público en el desempeño de su labor investigadora estuvieran sujetas a control judicial.

Así lo revela el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, de once de diciembre de dos mil siete,(9) donde se asentó:

"... Se prevé la inclusión de un Juez de Control que resuelva, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que así lo requieran, cuidando se respeten las garantías de las partes y que la actuación de la parte acusadora sea apegada a derecho ..."

Punto de coincidencia en el dictamen de la Cámara de Senadores, de trece de diciembre de dos mil siete, donde se estableció, entre otras cosas, que una atribución del Juez de Control sería conocer las impugnaciones de las resoluciones de reserva, no ejercicio de la acción penal, desistimiento y suspensión de la acción penal, para controlar su legalidad, y en todos los casos señalados resguardar los derechos de los imputados y las víctimas u ofendidos.

Aunado a que este tipo de Jueces podrían sustanciar las audiencias preliminares al juicio que se regirán por los principios generales del proceso y se responsabilizarían de la resolución rápida de las determinaciones que requirieran control judicial.

Esa intención legislativa se cristalizó en el artículo 16, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

"Artículo 16.

"...

"Los Poderes Judiciales contarán con Jueces de Control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre Jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes."

Sobre esas bases legislativas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación(10) determinó que los Jueces de Control tienen dos principales funciones: una cautelar y otra de cognición.

La primera de ellas entraña la vigilancia de todos los actos relativos a la investigación de un hecho que reviste el carácter de delito, a fin de que sean preservados de manera correcta, así como garantizar los derechos fundamentales del inculpado y de la víctima.

La segunda versa sobre determinaciones concretas a pretensiones específicas de las partes, lo que impone una estrecha cercanía con la investigación, para vigilar, controlar, avalar y, en su caso, descalificar las acciones llevadas a cabo en esa etapa, a fin de que

las partes procesales se sujeten a reglas más exigentes desde el punto de vista jurídico, lógico, y de respeto a los derechos humanos.

En estrecha relación con lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su doctrina constitucional, ha resaltado, entre otras, dos finalidades que la implementación del sistema de justicia penal acusatorio generó:

a) La investigación que realice el Ministerio Público en la fase preliminar, puede supervisarse por el Juez de Control.

b) Los asuntos derivados del sistema penal acusatorio deben resolverse de forma expedita y en breve término.

Bajo esas premisas, nuestro Máximo Tribunal estableció que impugnar las omisiones del órgano investigador ante el Juez de Control, representa un beneficio para las víctimas u ofendidos, en virtud de que en una audiencia con asistencia de las partes la autoridad judicial debe resolver lo conducente, lo que garantiza transparencia en la impartición de justicia, porque el justiciable observa directamente el desarrollo del procedimiento, con la opción de controvertirlo de manera inmediata, y contribuye a recuperar la eficacia del proceso ordinario como garante de derechos fundamentales, lo que hace que el amparo indirecto se convierta en un medio extraordinario que debe agotarse sólo como caso excepcional.

d) Principio de definitividad que impera en el juicio de amparo a la luz del debate que dio origen a esta contradicción de tesis.

El postulado en cita patentiza la naturaleza extraordinaria del juicio de amparo y exige que previo a la promoción de la acción de amparo, el quejoso agote los recursos o medios de defensa ordinarios procedentes mediante los cuales el acto reclamado podría modificarse o revocarse.

Exigencia que se dispensa cuando el caso se sitúa en alguna hipótesis de excepción que en la Ley de Amparo se precise.

En el caso concreto, como se anticipó, contra la determinación que el Ministerio Público asume en una carpeta de investigación, consistente en decretar el no ejercicio de la acción penal, procede el recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se considera idóneo para revocar o modificar esa decisión.

Bajo ese tamiz, se tiene como punto de partida que, en el Código Nacional de Procedimientos Penales se cuenta con un medio ordinario de defensa idóneo para revocar o modificar el no ejercicio de la acción penal decretado por una autoridad ministerial de orden administrativo que carece de la condición de tribunal judicial, administrativo, o del trabajo.

En ese ángulo, en el caso, el principio de definitividad que impera en el juicio de amparo

debe orientarse al contenido del artículo 61, fracción XX, de la ley de la materia, que dice:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."

La porción normativa en análisis, contempla el principio de definitividad en el juicio de amparo, bajo las siguientes exigencias:

- a) Se trate de actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos, o del trabajo.
- b) Proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados.
- c) Se suspendan los efectos de esos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que se haga valer con los mismos alcances que la Ley de Amparo prevé, sin exigir mayores requisitos que los que se consignan para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que se establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto sea susceptible de suspenderse conforme la ley de la materia.

En el punto que antecede, es donde radica la divergencia de criterios a que esta contradicción se ciñe.

En ese escenario, como punto de partida, conviene anticipar que este Pleno de Circuito considera que la reforma constitucional en materia penal, de dieciocho de junio de dos

mil ocho, no debe desasociarse de la diversa en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once, al tornarse necesario verificar la coherencia del orden constitucional y armonizar la protección de los derechos humanos con los principios del nuevo procedimiento penal.

Bajo esa óptica, resulta que los numerales 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, deben interpretarse de acuerdo a los principios constitucionales que rigen el sistema acusatorio, especialmente el de contradicción y continuidad que constituyen los pilares en que se cimenta el referido sistema.

Así, debe recordarse que el no ejercicio de la acción penal se decreta en la fase de investigación, etapa donde también deben observarse los principios en que se sustenta el sistema acusatorio, como lo dispone el artículo 20, apartado A, fracción X, de la Carta Magna.(11)

Sobre esas bases, se destaca que la reforma constitucional al sistema de justicia penal, se erigió sobre diversos matices y estructuras funcionales, por señalar alguna, la institución de Jueces de Control, con el propósito de alcanzar una resolución rápida de las impugnaciones contra las determinaciones del Ministerio Público, entre ellas, el no ejercicio de la acción penal.

Juzgadores que fueron dotados de dos funciones medulares: una cautelar y otra de cognición; bajo este último supuesto les fue encomendado vigilar, controlar, avalar y, en su caso, descalificar las acciones llevadas a cabo por el Ministerio Público en la etapa de investigación.

Incluso, se incorporó un derecho importante para las víctimas y los ofendidos del delito, consistente en impugnar ante la autoridad judicial la resolución de no ejercicio de la acción penal, con lo que se buscó una mejor protección de sus derechos.

Es por lo anterior, que los elementos antes descritos llevan a considerar que la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, no debe entenderse en forma aislada ni aplicarse de manera literal, sino armonizarse con el contexto normativo que dio origen a la reforma del sistema de justicia penal.

En esa tesitura, aun cuando el recurso innominado previsto en el ordinal 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no prevé la suspensión del acto reclamado, esa circunstancia obedece al entorno en que se emite el no ejercicio de la acción penal: etapa de investigación.

Fase procesal cuya vigilancia recae en el Juez de Control, a quien está encomendado brindar una solución rápida a ese tipo de decisiones y garantiza que el juicio de amparo conserve su naturaleza: erigirse como un medio extraordinario que debe agotarse sólo en casos excepcionales.

Incluso, de considerar que ante el no ejercicio de la acción penal pueda acudir

directamente al juicio de amparo indirecto, por un lado, llevaría a desnaturalizar el propósito que el Constituyente persiguió con la reforma al sistema de justicia penal: que el procedimiento se desarrolle en la mayor medida posible sin interrupciones; y, por otro, se generaría mayor demora si el problema jurídico planteado no se resolviera en sede ordinaria.

Es así, porque sólo la resolución que se dicte en el juicio de amparo puede emitirse una vez transcurridos aproximadamente seis meses, integrados tanto por el trámite que conlleva la exhibición de la demanda –plazo en que se acuerda, solicitud de informes, vista a las partes, emplazamiento, etcétera– y sentencia; sin dejar de considerar el tiempo que demoraría el trámite y solución del recurso que se interpusiera contra lo resuelto en el fallo constitucional.

En ese hilo argumentativo, este Pleno de Circuito concluye que cuando se está frente a una resolución dictada por el Ministerio Público, donde se decreta el no ejercicio de la acción penal, debe promoverse de manera previa al juicio de amparo, el recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En ese tenor, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217, párrafo segundo, y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, al tenor de la tesis siguiente:

NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LO DETERMINA DEBE AGOTARSE, PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO, EL RECURSO INNOMINADO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. La reforma constitucional en materia penal publicada en el Diario Oficial de 18 de junio de 2018, debe asociarse a la diversa en materia de derechos humanos publicada en el medio de difusión oficial indicado el 10 de junio de 2011 y armonizar la protección de éstos con los principios del nuevo procedimiento penal. En ese sentido, los artículos 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, deben interpretarse de acuerdo a los principios constitucionales que rigen el sistema acusatorio, especialmente el de contradicción y el de continuidad que constituyen los pilares en que se sustenta el referido sistema, motivo por el cual, aun cuando el recurso innominado previsto en el artículo 258 del código citado, no prevé la suspensión del acto reclamado en los términos descritos en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, esa circunstancia obedece a la fase procesal en que se emite el no ejercicio de la acción penal, cuya vigilancia recae en el Juez de Control, a quien está encomendado vigilar, controlar, avalar y, en su caso, descalificar las acciones llevadas a cabo en esa etapa, a fin de preservar el respeto a los derechos humanos y brindar una solución rápida a ese tipo de decisiones, con lo que se garantiza que el juicio de amparo conserve su naturaleza: erigirse como un medio extraordinario que debe agotarse sólo en casos excepcionales. Es por lo anterior que, cuando se está frente a una resolución dictada por el Ministerio Público donde se decreta el no ejercicio de la acción penal, debe agotarse previamente al juicio de amparo, el recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no actualizándose así, la excepción al principio de definitividad a que se refiere

el artículo 61 citado.

Por lo expuesto y fundado en los artículos 107, fracción XIII, constitucional; y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en esta resolución en los términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, y comuníquese a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efecto de las anotaciones correspondientes; en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, por mayoría de siete votos de los Magistrados Alejandro Gómez Sánchez, Humberto Manuel Román Franco, Olga Estrever Escamilla –encargada del engrose–, Juan Wilfrido Gutiérrez Cruz, Miguel Enrique Sánchez Frías, Carlos Enrique Rueda Dávila y Carlos López Cruz, contra tres votos de los Magistrados Francisco Javier Sarabia Ascencio –ponente, quien formuló voto particular–, Emma Meza Fonseca –presidenta–, y Fernando Córdova del Valle, quien consideró que debe declararse sin materia la contradicción de tesis.

"El suscrito secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, certifica: que en términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 111, 113, 166 y demás conducentes de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial, que encuadra en el ordenamiento mencionado."

1. La Magistrada Irma Rivero Ortiz de Alcántara votó en contra, por estimar que cuando se está frente a una resolución donde se decreta el no ejercicio de la acción penal, debe agotarse previo a la promoción del juicio de amparo el recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al considerar necesario observarse los principios que rigen el sistema acusatorio y hacerlos compatibles con el juicio de amparo.

2. "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."

3. Fallada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz.

4. De ella emanó, entre otra, la jurisprudencia 1a./J. 27/2018 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación el viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 945, con el número de registro digital: 2017641, cuyos título y subtítulo son los siguientes: "SISTEMA PENAL ACUSATORIO. LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, SON IMPUGNABLES ANTE EL JUEZ DE CONTROL A TRAVÉS DEL MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES."

5. "Artículo 213. Objeto de la investigación

"La investigación tiene por objeto que el Ministerio Público reúna indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño."

6. "Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. ..."

7. "Artículo 255. No ejercicio de la acción

"Antes de la audiencia inicial, el Ministerio Público previa autorización del procurador o del servidor público en quien se delegue la facultad, podrá decretar el no ejercicio de la acción penal cuando de los antecedentes del caso le permitan concluir que en el caso

concreto se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en este código. "La determinación de no ejercicio de la acción penal, para los casos del artículo 327 del presente código, inhibe una nueva persecución penal por los mismos hechos respecto del indiciado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona."

8. "Artículo 255. No ejercicio de la acción

"Antes de la audiencia inicial, el Ministerio Público previa autorización del procurador o del servidor público en quien se delegue la facultad, podrá decretar el no ejercicio de la acción penal cuando de los antecedentes del caso le permitan concluir que en el caso concreto se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en este código."

"Artículo 328. Efectos del sobreseimiento

"El sobreseimiento firme tiene efectos de sentencia absolutoria, pone fin al procedimiento en relación con el imputado en cuyo favor se dicta, inhibe una nueva persecución penal por el mismo hecho y hace cesar todas las medidas cautelares que se hubieran dictado."

9. Vinculada a la reforma constitucional en materia de justicia penal de junio de dos mil ocho.

10. En el amparo en revisión 975/2017, resuelto el quince de agosto de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

11. "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales:

"...

"X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

