

209  
rij



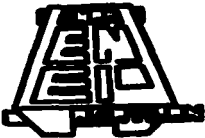
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ACATLAN**

**"CONTROVERSIA JURIDICO PENAL"  
RESPECTO DE LA INVASION DE FUNCIONES DEL  
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**FRANCISCO ISRAEL MARTINEZ GIRON**

ASESOR: LIC. JOSE DIBRAY GARCIA CABRERA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO.

ENERO 97

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MI PADRE FRANCISCO:**

**Con gratitud, admiración y cariño,  
por todo el apoyo, dedicación y confianza  
que me ha brindado.**

**A LA MEMORIA DE MI MADRE HILDA\*:**

**Porque hasta hoy se cumple el sueño  
y el deseo que siempre quiso.  
No te defraudé.**

**A MIS HERMANOS:**  
Erika, Ivan y Jorge.  
Con especial cariño.

**AL LIC. EVERARDO CABRERA:**  
Con mi mayor agradecimiento, por el  
apoyo incondicional que siempre me  
ha brindado, y para que este sueño se  
convirtiera en realidad.  
¡Más que un amigo!

**A GLORIA:**

Dado que gracias a su comprensión,  
amor y cariño, fue posible la consumación  
de este trabajo, así como de otros ideales.

**AL BUFETE RUIZ CRUZ, VIANA & CABRERA**  
Por las facilidades que me dieron para la  
elaboración de esta tesis

**A MI ALMA MATER:**

La Universidad Nacional Autónoma de  
México, Campus Acatlán.

**A MIS MAESTROS:**  
Con todo mi respeto y agradecimiento.

**A MIS AMIGOS:**  
Siempre y para siempre.

**A DIOS:**  
Que siempre está conmigo.

## INDICE

### INTRODUCCION

#### CAPITULO I

*Pág.*

#### EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

1

1.1. Antecedentes históricos. ....	1
1.2. El Ministerio Público Federal en México. ....	13
1.3. El artículo 21 constitucional (segundo enunciado). ....	18
1.4. La función persecutoria. ....	21
1.5. El Ministerio Público Federal (artículo 102-A constitucional). ....	31
1.6. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento. ....	32
1.7. El Código Federal de Procedimientos Penales. ....	34

#### CAPITULO II

#### REPARTO DE COMPETENCIAS

36

2.1. Artículo 124 constitucional. ....	36
a) Antecedentes legislativos. ....	38
b) Su ratio legis. ....	41
c) Jurisprudencia y doctrina en cuanto al alcance e interpretación. ....	44

2.2. Las facultades explícitas. ....	48
2.3. Las facultades implícitas. ....	49
2.4. Las facultades concurrentes. ....	52

### CAPITULO III

#### LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 54

3.1. El artículo 105 constitucional. ....	56
3.2. Antecedentes legislativos. ....	58
3.3. Su ratio legis (el Federalismo). ....	61
3.4. Doctrina y jurisprudencia. ....	66

### CAPITULO IV

#### EL PROCEDIMIENTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 72

4.1. La Ley Orgánica de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional. ....	79
4.2. Disposiciones generales. ....	79
a) De las partes. ....	79
b) Incidentes. ....	83
c) Suspensión. ....	84
d) Improcedencia y sobreseimiento. ....	86
4.3. De la instrucción. ....	92
a) Demanda y contestación. ....	93
b) Ampliación de demanda y contestación. ....	94
c) Ofrecimiento de pruebas. ....	95



	<i>Pág.</i>
d) Audiencia de pruebas y alegatos. ....	96
e) La suplencia de la demanda. ....	97
f) Las sentencias. ....	97
g) Ejecución de sentencias. ....	97
h) De los recursos. ....	98
<b>CAPITULO V</b>	
<b>LA MATERIA PENAL EN LA CONTROVERSIÁ CONSTITUCIONAL</b>	<b>100</b>
5.1. Planteamiento del problema. ....	100
5.2. ¿Puede el Ministerio Público Federal investigar delitos del fuero común? .....	102
5.3. El principio de atracción por conexidad (artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales). ....	103
5.4. Caso Tabasco. ....	104
a) Planteamiento del problema. ....	105
b) La suspensión de los actos cuya invalidéz se demandó. ....	111
c) El carácter secreto de las indagatorias y los medios de prueba. ....	114
5.5. Opinión personal. ....	122
<b>CONCLUSIONES. ....</b>	<b>125</b>
<b>BIBLIOGRAFIA. ....</b>	<b>132</b>

## INTRODUCCION

La supremacía constitucional significa el imperio del derecho por virtud de la norma jurídica y que, por extensión, significa la exclusión de toda arbitrariedad, circunstanciada intencionada y caprichosa, constituyendo el más significado valor dentro de la gradación jurídica de un estado de derecho.

Partiendo de esta innegable conclusión jurídica, todo lo preceptuado en cada uno de los artículos de la constitución es un mandamiento, un imperativo que debe ser observado por sus destinatarios, llámense gobernantes o gobernados.

Por otro lado, residiendo la soberanía nacional esencial y originariamente en el pueblo, el Poder Constituyente Originario, creador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente nos rige, determinó, en cuanto a la forma de gobierno de México, en su artículo 40 que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Este sistema federal implica, necesariamente, dos ámbitos jurídico-políticos: la federación, en primer término, como titular de la soberanía; los estados miembros de la misma, que conservan autonomía en cuanto a su régimen interior. En este mismo contexto, según el artículo 41, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores.

Para hacer viable el ejercicio de la soberanía en los dos ámbitos de competencia constitucionalmente establecidos, el artículo 124 preceptúa que "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Con esta fórmula se quiere significar y delimitar los campos de actuación de la federación y de los Estados que la conforman, en el sentido de que aquellas facultades que de manera explícita son concedidas por la propia constitución a los propios funcionarios federales, no son de la competencia de las entidades federativas y, en interpretación en sentido inverso, corresponden a estas últimas las que no estén expresamente conferidas en el texto constitucional a los funcionarios federales.

Tratándose de las facultades en materia de la persecución de los delitos, el artículo 21, en su segundo enunciado, competencia al Ministerio Público, sin hacer distinción del fuero al que corresponda. Sin embargo, en el artículo 102 A se faculta al Ministerio Público Federal para perseguir los delitos únicamente de su fuero. Consecuentemente, atendiendo a la regla estatuida

en el 124, los delitos del orden común deben ser perseguidos por el Ministerio Público de ese fuero.

Por otro lado, en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, el Congreso Federal atribuyó competencia a la Procuraduría General de la República y a autoridades jurisdiccionales federales para conocer de delitos del fuero común que resultaran conexos con los del fuero federal, numeral que por atribuir facultades no contempladas en la constitución, atenta en contra de la misma.

En el caso de la controversia constitucional, planteada por el Estado de Tabasco en contra de la federación, por actos de la Procuraduría General de la República, uno de los conceptos de invalidez fue precisamente el cuestionamiento de ese artículo 10 procesal penal. En la sentencia que la resolvió, aunque no hubo pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad planteada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la constitución, señaló que no pasaba desapercibido para su Pleno dicha inconstitucionalidad.

La controversia constitucional a que se refiere esta tesis, como logros importantes, además de obligar a la Procuraduría General de la República a declararse incompetente por los hechos denunciados y remitir las indagatorias a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tabasco, se puede citar la reforma constitucional al artículo 73 fracción XXI, segundo párrafo, donde se estableció: "Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con

delitos federales". Y esta reforma viene a confirmar, precisamente, la inconstitucionalidad del artículo 10 citado y la procedencia del justo alegato al respecto por el Estado Libre y Soberano de Tabasco.

En esta tesis, salvo el caso de esta introducción, no refiere la reforma a que se ha hecho referencia, y esto obedece a que entró en vigor apenas en julio del año en curso. Sin embargo, en este espacio se refiere para actualizar lo jurídico.

Por último debe decirse que la supremacía constitucional significa el imperio del derecho por virtud de la norma jurídica y que, por extensión, abarca la exclusión de toda arbitrariedad, circunstancia intencionada y caprichosa; que esta supremacía constitucional constituye el más significado valor de la gradación jurídica de un estado de derecho. Y que para salvaguardarla, además del juicio de amparo, como medio de control constitucional, la controversia constitucional resulta un mecanismo más que eficaz.

## CAPITULO I

### EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

#### I.1. ANTECEDENTES HISTORICOS

La denominación del Ministerio Público, proviene del latín *ministerium*, que significa cargo que se ejerce, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado. Y del latín *publicus-populus*, que significa pueblo. Del concepto semántico aludido se desprende, de manera necesaria, que el Ministerio Público es un cargo de representatividad del pueblo, lo que explica que también se le denomine Representación Social, porque, evidentemente, representa a la sociedad en los muy diversos senderos de lo jurídico.

El Ministerio Público Federal, al decir del maestro José Franco Villa, "Es una institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la Ley determine"<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Franco Villa José, "El Ministerio Público Federal", Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1985, p. 3

Se le ha considerado también, al decir del Maestro Sergio García Ramírez, como una "Pieza fundamental del proceso penal moderno, en los más de los países, a raíz de la entronización del sistema mixto, es el MINISTERIO PÚBLICO o Ministerio Fiscal o Fiscalía, acusador del Estado cuya aparición en el panorama del enjuiciamiento aparece uno de los caracteres relevantes de tal sistema mixto. Hoy día, el Ministerio Público constituye, particularmente en México, un instrumento total del procedimiento, así en la importantísima fase averiguatoria previa, verdadera instrucción parajudicial o administrativa, como en el curso del proceso judicial, donde el Ministerio Público asume, monopolísticamente o no, el ejercicio de la acción penal en nombre del Estado".<sup>2</sup>

La institución a comento, sin embargo, se puede decir es de formación reciente, corolario que se corrobora porque, cuando menos en la legislación mexicana, aparece con toda su fuerza y funcionalidad a partir de la Constitución que actualmente nos rige, por lo que cabe, para entenderla de una manera cabal y exacta, referirnos a sus orígenes.

El progreso de la función represiva, presenta los más diversos matices según el pueblo a estudio, sin embargo, todos los penalistas coinciden en señalar que la evolución de las ideas penales, de manera necesaria, trae consigo la figura del Ministerio Público.

Así, en los tiempos más remotos la pena surgió como una venganza del grupo, que reflejaba el instinto de conservación del mismo. Y ésta representa, desde luego, un adelanto sustantivo en el desarrollo de la humanidad, puesto que

<sup>2</sup> García Ramírez Sergio, "Derecho Procesal Penal", Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1980, p. 227.

desde el momento mismo en que puede existir una venganza privada a una ofensa al grupo, se evita la guerra que pudiera haber implicado el exterminio de la raza humana. Pero no toda venganza puede considerarse antecedente de la represión penal, sino, como lo afirma el tratadista Francisco Pavón Vasconcelos "sino solo la actividad vengadora apoyada por la colectividad misma, al reconocer el derecho del ofendido a ejercerla, proporcionándole la ayuda material o el respaldo moral necesario"<sup>1</sup>. Dentro de la propia venganza privada se destaca la época talional y en la cual, partiendo de su postulado del "ojo por ojo, diente por diente", implica necesariamente una limitante a la represión del grupo, puesto que no puede ir más allá de la ofensa causada; es la plena vigencia del principio de retribución, sustituido, en algunos casos, por el de composición, donde se sustituye el mal de la pena mediante una compensación económica dada al ofendido o a la víctima del delito.

Con posterioridad al periodo de la venganza privada, surge el de la venganza divina, que implica una etapa evolucionada en la civilización de los pueblos. Los conceptos derecho y religión se funden en uno solo y así el delito, más que una ofensa a la individualidad o al grupo, lo es la divinidad que rige sus destinos. Así el *jus puniendi*, o derecho de castigar, proviene de la divinidad y el delito constituye una ofensa, precisamente, a Dios, lo que explica que la pena esté encaminada a borrar el ultraje a la divinidad y, obviamente, a aplacar su ira.

En el derecho griego se conocieron los periodos de la venganza privada y de la venganza divina; y sin embargo, son los griegos los primeros en separar los principios religiosos de los jurídicos, fundando el derecho a castigar en la

---

<sup>1</sup> Pavón Vasconcelos Francisco, "Manual de Derecho Penal Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición, México, 1978, p. 48.



soberanía del Estado, o como dice Puig Peña, "... la nota saliente de este derecho --que se determina principalmente en la época histórica ateniense-- es la transmisión al principio político, determinándose ello, en cuanto al jus puniendi, porque éste poco a poco va articulándose en el Estado; en cuanto al delito, porque ya no es ofensa la divinidad sino ataque a los intereses de aquél...; en cuanto a la penal, por su finalidad esencialmente intimidativa, no expiatoria, como en el período anterior"<sup>4</sup>.

Se llega a afirmar que el origen histórico del Ministerio Público está en la antigüedad griega "y particularmente en los Temostéti, funcionarios encargados de denunciar a los imputados o al Senado o a la asamblea del pueblo que designaba a un ciudadano para sostener la acusación"<sup>5</sup>.

En el derecho romano, aunque participaron obviamente en sus orígenes de la venganza privada, lo cierto es que su organización social primitiva, que consagró al pater familias como la autoridad suprema del núcleo familiar, excluyó tal forma de reacción contra el delito, con la variante de que al pater familias le correspondió el ejercicio de la venganza. Como quiera que fuere, se pueden señalar, como lo afirma el tratadista Francisco Pavón Vasconcelos, como características del derecho romano las siguientes: "El delito fue ofensa pública, aún tratándose de los delicta privata; la pena constituyó una reacción pública, en razón de la ofensa, correspondiendo al Estado su aplicación; los crimina extraordinaria, que integraron una especie diferente a los delitos públicos y privados, se persiguieron únicamente a instancia del ofendido; el desconocimiento absoluto del principio de legalidad o de reserva, originándose la aplicación analógica y, en algunos casos, el exceso en la aplicación"<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Peña Puig, citado por Francisco Pavón Vasconcelos en su obra ya citada, p. 50.

<sup>5</sup> Castro y Castro Juventino V. "El Ministerio Público en México". Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, México, 1985, p. 4.

potestad de los jueces; la diferenciación entre los delitos dolosos y los culposos, y el reconocimiento, en forma excepcional de las causas justificantes de legítima defensa y estado de necesidad<sup>6</sup>. En relación a los antecedentes del Ministerio Público, se afirma que es de origen romano, "en los curiosi, stationari o irenarcas, con funciones policíacas, y en especial en los praefectus urbis en Roma, en los paesides y precónsules en la provincia, o en los defensores civitatis, los advocati fisci y los procuratores caesalis del imperio"<sup>7</sup>.

Bajo el imperio romano, a raíz de haber sido reconocido el cristianismo como religión oficial, la iglesia cobró fundamental importancia, no solo en su aspecto ideológico sino temporal. No obstante, a pesar de toda la bondad de que fue capaz la doctrina cristiana, durante su influencia la pena se transformó en el medio más eficaz para la represión del delito y, aunque parezca paradójico, se tornó día a día más cruel, a la par que los procedimientos seguidos en la investigación del delito y del delincuente se convirtieron en verdaderos atentados a la libertad humana.

En plena edad media, entre los siglos XI y XVI se produce un resurgimiento, difundiéndose y comentándose los textos que habían quedado olvidados entre las polvorientas bibliotecas de iglesias y conventos.

En la Edad media hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se encomendó el descubrimiento de los delitos o juristas como: Bartolo, Gaudino y Aretino, los designan con los nombres de sindici, consules locorum villarum o simplemente ministrales. No tienen propiamente el

---

<sup>6</sup> Pavón Vasconcelos Francisco, obra citada, p. 52  
<sup>7</sup> Castro y Castro Juventino V., obra citada, p. 4.

carácter de promotores fiscales sino más bien representan el papel de denunciantes. En Venecia, existieron los procuradores de la comuna que ventilan las causas en la guarantia criminal y los conservatori di legge en la República de Florencia<sup>4</sup>.

La edad moderna hace renacer las magnificencias, después de haber depurado y adaptado a las transformaciones del derecho, se inspira en las ideas democráticas que sustituyen el viejo concepto del derecho divino de los reyes por la soberanía del pueblo.

En los promotores fiscales, es aventurado encontrar antecedentes del Ministerio Público Moderno en estas épocas, pero en orden de estudio histórico se podría afirmar que más bien hay similitudes entre estas dos figuras, se menciona a funcionarios encargados de promover la buena marcha de la administración de justicia. La promotoría fiscal no existió, como institución autónoma, en el sistema de enjuiciamiento inquisitorio creado por el derecho canónico en los Siglos XVI y XVII. Bajo este sistema en que el juez era el árbitro de los destinos del inculcado y en que tenía amplia libertad para buscar las pruebas y para utilizar cuantos medios tuviese a su alcance para formar su convicción, los fiscales eran funcionarios que formaban parte integrante de las jurisdicciones.

En el desarrollo histórico del Ministerio Público en Francia, tiene su origen en las transformaciones del orden político y social introducidas a través del triunfo de la Revolución Francesa y se funda en una nueva concepción

---

<sup>4</sup> González Bustamante Juan José, citado por José Franco Villa, obra citada, p. 11.

jurídico-filosófico "Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente son, sin duda alguna, el antecedente inmediato del Ministerio Público".

La Corona regulaba las actividades sociales, aplicaba las leyes y perseguía a los delincuentes. Como en la Época Feudal el monarca tuvo el derecho de vida y de muerte sobre sus súbditos y nadie debía turbar la paz del Rey, sin hacerse acreedor a grandes castigos.

Si es verdad que el Ministerio Público nació en Francia, no fue el que conocieron y perfeccionaron en la segunda república. Los procuradores del Rey, son producto de la monarquía francesa y se crearon para la defensa de los intereses del príncipe. Hubo dos funcionarios reales: El procurador del Rey que se encargaba del procedimiento y el abogado del Rey que atendía el litigio en los asuntos en que se interesaba el monarca o las personas que estaban bajo su protección. Consecuentes con las ideas imperantes, el procurador y el abogado del Rey obraban de conformidad con las instrucciones que recibían del soberano.

El Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica dependiente del Poder Ejecutivo, las funciones que se le asignan en el Derecho Francés son de requerimiento y de acción. Carece de las funciones instructoras reservadas a las jurisdicciones, pero esto no significa que se le desconozca cierto margen de libertad para que satisfaga determinadas exigencias legales que les son indispensables para el cumplimiento de su cometido. En el Derecho Francés, en la época a la que me remonto, el Ministerio Público estaba dividido en dos secciones, una para los negocios civiles y otra para los negocios penales, que correspondían, respectivamente,

" Franco Villa José, obra citada, p. 13.

al comisario del gobierno o al acusador público, de donde se deriva la verdadera naturaleza de esta institución, la de ser representante de la sociedad, teniendo, incluso, en el aspecto penal, el encargo de ejercitar la acción penal, esto es, perseguir, en nombre del Estado a los responsables de un delito, así como intervenir en el período de ejecución de sentencia.

Como nos ha enseñado la historia del derecho, el derecho francés fue fuente del español y, en éste, se siguió la misma tendencia, aún cuando la promotoría fiscal se remonte al Siglo XV como una herencia del derecho canónico. En consecuencia, existían en el derecho español promotores fiscales que obraban, dada la monarquía absoluta en representación del monarca siguiendo fielmente sus instrucciones. Sin embargo, como las instituciones jurídicas no son estáticas, la institución del Ministerio Público en España, evolucionó hasta el punto de convertirse en representante de la sociedad y, en ejercicio de la facultad persecutoria de los delitos por el Estado, en el titular indiscutible en el ejercicio de la acción penal para perseguir a criminales durante el proceso y cuidar de la ejecución de sentencia.

Con referencia a la evolución histórica del Ministerio Público en México, es conveniente atender al desarrollo político y social de la cultura prehispánica residente en el territorio nacional, destacando en forma principal la organización de los Aztecas, puesto que de los estudios realizados por prestigiados autores, se desprende que la fuente de nuestras instituciones jurídicas no debe buscarse únicamente en el antiguo Derecho Romano y en el Derecho Español, sino también en la organización jurídica de los Aztecas.

Entre los Aztecas imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil a las costumbres y usos sociales.

El derecho no era escrito, sino más bien, de carácter consuetudinario, en todos ajustaba al régimen absolutista a que en materia política había llegado el pueblo Azteca.

Un funcionario de gran relevancia fue el Tlatoani, quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio.

Don Alfonso de Zurita, oidor de la Real Audiencia de México, en relación con las facultades del Tlatoani señala, que éste, en su carácter de suprema autoridad en materia de justicia, en una especie de interpelación al monarca cuando terminaba la ceremonia de la coronación, decía: "... habéis de tener gran cuidado de las cosas de la guerra, y habéis de velar y procurar de castigar a los delinquentes, así señores como los demás, y corregir y enmendar los inobedientes..."<sup>10</sup>.

Como puede apreciarse, el Tlatoani es el antecedente más remoto del Ministerio Público en México, al tener el grave encargo de castigar a los delinquentes, a todos aquellos que infringieran la ley, aunque obrando, a diferencia del derecho francés y español, a nombre de la divinidad; pero debe decirse que, prácticamente, tenía la doble función de juez y de acusador.

Como resulta evidente, con la conquista que dio origen a la Época Colonial, las instituciones del derecho azteca sufrieron una honda transformación, al punto de ser desplazada por el derecho de los conquistadores españoles. Aunque es dable afirmar que, de no haber operado la conquista, dada la dinámica de las instituciones, necesariamente el Tlatoani hubiera sido sustituido por otra figura que representara los intereses de la sociedad. Como quiera que sea, la

---

<sup>10</sup> Franco Villa José. El Ministerio Público Federal, obra citada, p. 44.

historia es clara al respecto y las fuentes (históricas) del extranjero (del derecho romano, francés y español), fueron adoptadas por nuestro derecho.

Es factible afirmar que en el momento en que se produce el choque natural que trajo aparejada la conquista, hizo surgir infinidad de desmanes y abusos de parte de funcionarios y particulares y también, de quienes escudándose en la prédica de la doctrina cristiana, abusaban de su investidura, para cometer atropellos; la aplicación de la ley no era clara, no se podía imponer la justicia, existía el caos natural por la duplicidad de legislaciones.

En lo concerniente a la persecución del delito, por las razones apuntadas en el párrafo inmediato anterior, imperaba una absoluta anarquía, puesto que las autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a las personas, sin más limitaciones que su capricho. No existía sujeción a la ley; no existía un régimen de derecho ni mucho menos garantías de seguridad jurídica.

Cuando España, la conquistadora, impuso su legislación en México, en lo atinente al Ministerio Público, estableció su organización a través de la Recopilación de Indias, en la que se ordenaba "Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México hayan dos fiscales; que el más antiguo sirva a la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal"<sup>11</sup>

En ese tenor, cuando en la antigua y Nueva España queda establecido el derecho español, se ordenó que a las cortes les correspondía fijar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo (hoy Suprema Corte), y las Audiencias de las Penínsulas y de Ultramar, ordenaban que en la

<sup>11</sup> Castro y Castro Juventino V. Obra citada, p. 6.

Audiencia de México hubiera dos fiscales, uno para lo civil y el otro para lo criminal.

Nacido México a la vida independiente, por la ausencia absoluta de ordenamientos jurídicos propios (lo que resulta claro por el caos que trae aparejado trescientos años de dominación), prácticamente se siguió con el antiguo régimen de los fiscales, ya que se estableció y declaró que todo aquello que no se opusiera al Plan de Iguala y mientras las cortes mexicanas formaban la constitución del Estado, las leyes españolas se mantenían y quedaban igual; solo que el Plan de Iguala no contenía disposición alguna sobre el aspecto de los fiscales.

La Constitución de 1824 estableció el Ministerio Fiscal en la Suprema Corte, equiparando su dignidad a la de los Ministros, siendo éstos inamovibles. También establece fiscales en los Tribunales de Circuito.

La Ley de 14 de febrero de 1826 reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en que se interese la Federación, y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia, habiéndolo por último, necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanales de las cárceles<sup>12</sup>.

La Ley de 22 de mayo de 1834, si bien no se había mencionado a los agentes, se habla por primera vez de un promotor fiscal en cada juzgado de distrito, nombrado como el de circuito y con las mismas funciones.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 7



En 1836, se nombran las Siete Leyes, en las cuales se establece un sistema centralista en México, y se establece un fiscal adscrito a la Suprema Corte. Contando los Tribunales Superiores de los Departamentos con un fiscal cada uno de ellos.

Debe entenderse, que bajo el régimen de Antonio López de Santa-Anna aparece en México la primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal, en la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia (conocida como la Ley Lares), dictada el 6 de diciembre de 1853.

En esa ley se disponen las categorías del Ministerio Fiscal, bajo el libre nombramiento del Presidente de la República, como promotores fiscales, agentes fiscales, fiscales de los tribunales superiores y fiscal del Tribunal Supremo, también se establece que el procurador general representa al gobierno, ejerce su ministerio cerca de los tribunales y será recibido como parte, cuando sea necesaria su intervención.

Se le faculta al Procurador General, para dar todas las instrucciones necesarias a los promotores fiscales.

También se habla en esa ley, que al Ministerio Fiscal le corresponde promover la observancia de las leyes, defender a la nación en razón de sus bienes, derechos o acciones, ser parte de los juicios civiles, interponerse en los pleitos así como a las causas que interesen a las demarcaciones, pueblos y establecimientos públicos dependientes del gobierno, en las causas criminales y civiles donde se afecte la causa pública, acusar a los delincuentes con apego a las leyes, promover oportunamente para la pronta administración de justicia, averiguar las detenciones arbitrarias, e intervenir en todos los demás negocios

que disponga o dispusieren las leyes. Más tarde se le extiende al Ministerio Fiscal de los juzgados de Distrito y a los promotores fiscales que no podían ser recusados.

El 15 de junio de 1869, expide Benito Juárez la Ley de Jurados. En ella se establece tres procuradores, en la que por primera vez se les llama representantes del Ministerio Público, se vuelven independientes, no constitulan una organización, y eran desvinculados de la parte civil<sup>11</sup>.

Más tarde se promulga el primer Código de Procedimientos Penales, en la que se da una organización completa del Ministerio Público, asignándole como función la de promover y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes ramas, sin reconocer el ejercicio privado de la acción penal, ya en el segundo Código de Procedimientos Penales, mejora la Institución del Ministerio Público, ampliando su intervención en el proceso, lo establece con las finalidades del Ministerio Público Francés; como miembro de la Policía Judicial y como mero auxiliar de la administración de justicia.

## 1.2. EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN MEXICO

Dada la estructura del sistema federal, con Estados "Libres y Soberanos" que la conforman, la institución del Ministerio Público tuvo un carácter dual, un Ministerio Público Federal, encargado de los intereses de la Federación, y un Ministerio Público del fuero común para el Distrito Federal (sede de los Poderes Federales) y para cada una de las entidades de la República. De como

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 9.

surgió el Ministerio Público Federal a partir de la Independencia de México, es tarea que ahora abarco.

En la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, se expresaba que en el Supremo Tribunal de Justicia habría dos fiscales letrados, y como toda Constitución esta integrada por un fuero federal, en el cual hay un Ministerio Público, en esta no se hace la excepción, y dicha institución se encuentra contenida en el Capítulo XIV del Título "DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA", en cuyo artículo 184 se puede leer a la letra: "Habrá dos fiscales letrados, uno para lo civil, y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no permitiere al principio que se nombre más que uno, este desempeñará las funciones de ambos destinos: lo que se entenderá igualmente respecto de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años." Y el artículo 185 que a la letra dice: "Tendrá este tribunal el tratamiento de Alteza: sus individuos el de Excelencia, durante su comisión; y los fiscales y secretarios el de Señoría, mientras permanezca en ese ejercicio".

En la Constitución Federalista del cuatro de octubre de 1824, se incluye también al fiscal, formando parte integrante de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, en el Capítulo Sexto, Apartado IV, al regular constitucionalmente al Supremo Tribunal de Justicia, se puede leer a la letra: "El Poder Judicial lo formarían cinco individuos, con las calidades necesarias para ser diputados, elegidos por el Congreso: sería igual la autoridad de los cinco jueces y se turnarían en la Presidencia del Tribunal, cada tres meses. La renovación de este cuerpo debería hacerse cada tres años, por un sistema especial de sorteo. Además de los cinco jueces, el tribunal contaría con dos fiscales letrados, uno

<sup>14</sup> Cámara de Diputados, XLVI Legislaturas del Congreso de la Unión. "Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones". Tomo I, p. 410.

para lo civil y el otro para lo criminal..."<sup>15</sup>. Como se aprecia del texto transcrito, la base constitucional del Ministerio Público Federal resultaba de su representación ante el Supremo Tribunal de Justicia, interviniendo en los juicios de responsabilidad contra los secretarios del Supremo Gobierno, previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa, que eran de la competencia, obviamente, del tribunal de justicia aludido.

En la constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, sancionada por el Congreso General, en su Título V, bajo el rubro Del Poder Judicial de la Federación, en su Sección Segunda, Artículo 124, se dice: "La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres salas y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número si lo juzgare conveniente"<sup>16</sup>.

Antonio Martínez Baez, interpretando la obra El Catecismo Político de la Federación Mexicana<sup>17</sup>, en el Capítulo XIII referente al Poder Judicial de la Federación, determinando los alcances de su actuación, a través de preguntas y respuestas, determina que los tribunales de la Federación están compuestos por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito; que la Corte Suprema de Justicia, además de sus once ministros, estará formada por un fiscal; que la Corte Suprema de Justicia tiene como atribuciones fallar sobre los puntos contenciosos de la Federación; de las causas criminales de secretarios de despacho, diputados y senadores, así como de gobernadores, por la infracción a la Constitución y leyes generales; entre otras. De lo anterior se deriva que el fiscal adscrito a la Corte Suprema

<sup>15</sup> Ibidem, págs. 420 y 421.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 309.

<sup>17</sup> Martínez Baez, Antonio, Catecismo Político de la Federación Mexicana del Dr. José Ma. Luis Mora, contenido en la obra "Derechos del Pueblo Mexicano", citada, págs. 543 a 576.

de Justicia conoce, prácticamente de asuntos relacionados con los intereses de la Federación.

Sin embargo, a pesar de la existencia del fiscal como formando parte del Poder Judicial de la Federación, aún cuando los constituyentes de 1857 conocían la institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento en el derecho francés, pero no quisieron establecerla en México por respeto a la tradición democrática, porque se consideraba que los ciudadanos eran los titulares del derecho de acusar. En efecto. "El diputado Moreno sostuvo que el derecho de acusar no debe vedarse a los ciudadanos y lo hizo notar el maestro Castañeda que se si se estableciese el Ministerio Público, daría lugar a grandes dificultades en la práctica, originando embrollos y demoras en la administración de justicia, porque obliga al juez a esperar la acusación formal para poder proceder, es tanto como maniarlo y reducirlo a un estado pasivo facilitando la impunidad de los delitos"<sup>18</sup>.

Es de llamar la atención que en el artículo 91 de la Constitución Federal de 1857, se puede leer textualmente: "La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general"<sup>19</sup>. Como se aprecia del texto transcrito, existe ya un procurador general, que, al igual que las fiscalías, no tenían en realidad un campo de actuación eficaz, por ser el órgano jurisdiccional el encargado de instruir las causas criminales. Pero se llama la atención en el hecho de que, como lo he sostenido, el procurador general, evidentemente, representaba los intereses de la Federación, cuando esta entidad tenía interés en los procedimientos judiciales.

<sup>18</sup> Franco Villa José, *Obra citada*, p. 49

<sup>19</sup> Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, *Obra citada*, p. 365.

En la propia Constitución de 1857, al regularse la competencia de los tribunales de la federación, en sus artículos 97 a 102, en términos generales se estatuyen como facultades las de conocer de los negocios en que están involucrados los intereses de la Federación Mexicana, incluyendo por supuesto la violación a las garantías individuales, por lo que se desprende válidamente que el fiscal adscrito a la Suprema Corte de Justicia, así como el procurador general, representaban los intereses del Estado Mexicano, aún cuando en el propio texto de dicha Carta Fundamental no se estableciera un capítulo de facultades para la citada Representación Social.

El 30 de junio de 1891 se publicó un reglamento Del Ministerio Público, pero no es sino hasta el año de 1903 que el General Porfirio Díaz expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, y lo establece ya no como auxiliar de la administración de la justicia, sino como parte en el juicio interviniendo en los asuntos en que se afecta el interés público y el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de la que es titular. Se le establece como una institución a cuya cabeza está, el Procurador de Justicia.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y su Reglamentación, de 16 de diciembre de 1908 establece que el Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de competencia de los tribunales federales y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito, dependiendo sus funciones del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia.

Establecido que fue el Ministerio Público Federal, a través del término procurador general, en la Constitución de 1857, como se desprenden de los dos párrafos inmediatos anteriores, en forma paulatina, aunque lenta, se fue regulando su funcionamiento a través de reglamentos y leyes orgánicas, pero sin que, en realidad, funcionara como titular indiscutible en el ejercicio de la acción penal. Su crecimiento fue lento, aunque después, como se verá a continuación, se magnificó hasta convertirse en un ente teratológico que todo lo abarca, al punto de que en la actualidad las garantías individuales se han visto minimizadas por su actuación. El origen de este desmesurado crecimiento se debe a la redacción del artículo 21 y 102 de la Constitución General de la República de 1917.

### I.3. EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL (SEGUNDO ENUNCIADO).

Este numeral, quedó redactado de la siguiente manera: "Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél."<sup>20</sup>

De la anterior redacción se desprende que el Ministerio Público, trátese del fuero común o del fuero federal, tiene el monopolio de la acción penal, siendo el titular indiscutible en la persecución de los delitos. Pero cabe hacer una recapitulación histórica respecto de este artículo.

Terminada la revolución se reúne en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente que expide la Constitución de 1917. Se discutieron en su seno

<sup>20</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1908-1978*; Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1978, p. 824.

ampliamente los artículos 21 y 102 constitucionales que se refieren al Ministerio Público. En el informe a esa Asamblea del C. Primer Jefe, Venustiano Carranza -al tratar este punto-, explica como la investigación de los delitos por parte de los jueces había creado la llamada confesión con cargos, estableciendo una situación insostenible, ya que estos funcionarios judiciales en su afán de notoriedad ejercían verdaderas arbitrariedades, y en cambio el Ministerio Público era una figura decorativa que no ejercía la función para la que fue creado, y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al juez la facultad de policía judicial y de acusador que hacía los cargos para arrancar la confesión de los reos.

La comisión que presentó el dictamen sobre el artículo 21 del proyecto, estaba formada por los señores diputados Francisco J. Mújica, Alberto Román, Luis C. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga<sup>21</sup>.

Puesto a discusión el artículo 21, surgieron polémicas en las que intervinieron los diputados "Mújica, Rivera Cabrera, Machorro Narváez, Macías, Colunga, Ibarra, Mercado, Jara, Silva Herrera y Epigmenio Martínez. Es de hacer notar -sobre todas las demás-, la opinión de José N. Macías que llamó la atención sobre que tal y como estaba redactado el artículo traicionaba el pensamiento de Venustiano Carranza, pues se dejaba la persecución de los delitos en manos de la autoridad administrativa y solo bajo la vigilancia del Ministerio Público. Ello obligó al retiro del artículo, por la propia Comisión, para modificarlo<sup>22</sup>. Y es que el artículo en su versión original, tal como fue presentado en el proyecto señalaba, en lo atinente a la función persecutoria, que: "Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad

<sup>21</sup>

Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1973, p. 387.

<sup>22</sup>

Castro y Castro Juvenino V., Obra citada, p. 10.



judicial. Solo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste"<sup>23</sup>.

En este tenor, se realizó una nueva sesión donde se presentó un proyecto reformado por la Comisión, además, del voto particular que expresaba las ideas del diputado Enrique Colunga. Pronto se comprendieron las excelencias de la redacción propuesta por el diputado Colunga, en los términos en que actualmente se encuentra redactado el artículo.

El acabado del artículo 21 constitucional es muy completo, y conforme a la más avanzada doctrina, y que solo absurdas interpretaciones que de él se han hecho han colocado al Ministerio Público en lugar que, a los primeros que ha llegado a sorprender, es a los propios constituyentes, que no soñaron jamás en el inverosímil crecimiento teratológico<sup>24</sup> que se le iba a dar a la institución, creando un órgano hipertrofiado que amenaza llegar a la categoría un monstruoso poder.

Y es que, comulgando con las ideas del licenciado Fernando de la Fuente, quien fue Ministro de la Suprema Corte de la Nación, la institución del Ministerio Público fue asumiendo facultades cada vez mayores dentro de su ámbito de actuar, a grado tal que en la actualidad, como he sostenido, las garantías individuales se han visto reducidas, bastándonos para corroborar este acerto las reformas al artículo 16 constitucional, donde se califica de legalidad la detención de personas, en casos urgentes, tratándose de delitos

<sup>23</sup> Tena Ramírez Felipe, Obra citada, p. 764)

<sup>24</sup> De la Fuente Fernando, Revista Criminalia No. 9, Año VII.

graves, sin orden de autoridad judicial, así como la duplicación del plazo, hasta noventa y seis horas, de retención del individuo por el Ministerio Público tratándose de delincuencia organizada; lo anterior, sin tomar en cuenta que se ha autorizado la intervención telefónica, también sin orden de la autoridad judicial, y bajo el pretexto de la comisión de delitos graves.

Como quiera que sea, en el tenor del desarrollo de este tema, debidamente ya organizado el Ministerio Público a través del texto constitucional, se desprende que existe un Ministerio Público Federal cuyo titular es el Procurador General de la República y un Ministerio Público del fuero común para el Distrito Federal y para cada una de las entidades de la República, marcando así la diferencia esencial entre una misma institución (artículo 21 constitucional), pues al primero le corresponde conocer, en términos genéricos, de los delitos del fuero Federal y a los segundos de aquellos que tienen el carácter de locales.

Y atentos al reparto de competencias, establecido en el artículo 124 constitucional, en el sentido de que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios de la Federación se entienden reservadas a los Estados miembros, necesariamente se concluye que no puede existir invasión de funciones en este sentido.

#### 1.4 LA FUNCION PERSECUTORIA.

Como he sostenido, la función persecutoria de los delitos corresponde al Estado y éste la viabiliza a través de la institución del Ministerio Público. Este es el aspecto de mayor trascendencia del artículo 21 constitucional, puesto que fue introducido por el Constituyente de Querétaro después de un extenso

debate y mereció una explicación muy amplia en la exposición de motivos del proyecto presentado por don Venustiano Carranza.

En efecto, en la citada exposición de motivos se insistió en la necesidad de otorgarle autonomía al Ministerio Público el que, de acuerdo con la legislación expedida bajo la Constitución de 1857, carecía de facultades efectivas, en el proceso penal, puesto que la función de policía judicial, no existía como organismo independiente y era ejercida por los jueces, quienes se convertían en verdaderos acusadores en perjuicio de los procesados.

Los debates del Congreso Constituyente durante los días 2 a 13 de enero de 1917, se centraron en las funciones persecutorias del Ministerio Público y en la creación de la policía judicial, como organismo de investigación bajo el mando inmediato del primero, tornándose como modelo, según la extensa explicación de José Natividad Macías el 5 de enero de 1917, a la organización del Ministerio Público Federal (*Attorney General*) de los Estados Unidos, y a la policía bajo su mando directo, por lo que el objetivo del precepto constitucional consistía en otorgar una verdadera participación al Ministerio Público en la investigación de los delitos y en el ejercicio de la acción penal, para evitar los abusos de los jueces porfirianos, constituidos en acusadores al ejercer funciones de policía judicial, como se denunciaba en la exposición de motivos.

La citada disposición del artículo 21 constitucional ha dado lugar a un debate que todavía no termina sobre si el Ministerio Público posee o no la exclusividad no sólo en la investigación de las conductas delictuosas en el periodo calificado como averiguación previa, sino también en el ejercicio de la

acción penal, que se ha calificado como verdadero monopolio. Aun cuando existan diferentes criterios, como se verá a continuación.

A) Se ha impuesto en la legislación y en la jurisprudencia la interpretación que considera al propio Ministerio Público como el único autorizado para ejercer la acción penal y la función acusatoria durante el proceso penal, de tal manera que los códigos procesales penales, tanto el federal como los de las entidades federativas, no reconocen la calidad de parte, ni siquiera con carácter subsidiario, a la víctima del delito.

Si bien un sector de la doctrina (Teófilo Olea y Leyva y Juventino V. Castro, entre otros), estima inconveniente esta interpretación radical del citado artículo 21 constitucional, la mayor parte de los tratadistas sostienen que es conveniente el monopolio del ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público. A su vez, la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia ha establecido el criterio de que, contra las determinaciones del Ministerio Público cuando decide no ejercitar la acción penal, desiste de la misma o formula conclusiones no acusatorias, no pueden impugnarse a través del juicio de amparo, en virtud de que el propio Ministerio Público sólo puede considerarse como autoridad en sus actividades de investigación, pero se transforma en parte cuando comparece en el proceso penal. Además, de aceptarse lo contrario, se otorgaría al particular afectado la posibilidad de participar en el manejo de la acción pública (Tesis 198, página 408, Apéndice publicado en 1975, Primera Sala).

La única posibilidad de combatir los actos del Ministerio Público en su calidad de parte en el proceso penal, es a través de un control interno administrativo que regulan las leyes orgánicas respectivas, puesto que aun cuando por

reformas al artículo 21 constitucional se ha establecido que la determinación de no ejercicio de la acción penal es atacable por vía jurisdiccional, hasta el momento no se tiene noticia de cuál es la vía y cuál el procedimiento, y, fundamentalmente, cuales son los tribunales jurisdiccionales que deban conocer de la controversia.

B) En el aspecto en el cual no existe un criterio preciso en la jurisprudencia de los tribunales federales, se refiere a si el desistimiento de la acción penal o las conclusiones no acusatorias vinculan al juzgador, porque en algunas resoluciones se ha estimado que aun en el supuesto de que estas actuaciones sean autorizadas por el procurador respectivo, como jefe del Ministerio Público, el juez de la causa no está obligado por ellas, en virtud de que es facultad exclusiva de la autoridad judicial fallar de acuerdo con las constancias procesales, lo que nos parece un criterio acertado.

Sin embargo, ha predominado la interpretación que considera al desistimiento de la acción penal y a las conclusiones no acusatorias, autorizadas por el procurador respectivo, como obligatorias para el juzgador, quien debe decretar el sobreseimiento definitivo del proceso, con efectos equivalentes a la absolución del procesado. Este principio en la práctica, ha producido el fenómeno contrario a la extralimitación de los jueces es decir, la hipertrofia del Ministerio Público.

C) Finalmente, debe tomarse en consideración que es incorrecta la denominación que se confiere a la policía que se encuentra bajo las órdenes del Ministerio Público, la que se debe considerar como un cuerpo de investigadores, pues el calificativo de judicial proviene del sistema francés, en

el cual se justifica porque se encuentra bajo las órdenes del juez de instrucción y no del representante social.

En lo conducente al criterio jurisprudencial respecto del ejercicio de la acción penal y su titular, se ha sustentado:

"25 ACCION PENAL.- Corresponde su ejercicio al Ministerio Público y a la Policía Judicial, que debe estar bajo la autoridad de mando de aquél. Una de las más trascendentales innovaciones hechas por la Constitución de 1917, a la organización judicial, es la de que los jueces dejen de pertenecer a la policía judicial, para que no tengan el carácter de jueces y partes encargados, como estaban antes de la vigencia de la Constitución, de decidir sobre la responsabilidad penal y allegar, de oficio, elementos para fundar el cargo."

Quinta Epoca:		Págs.
Tomo II -	Harlan Eduardo y Coags	83
	Vázquez Juana	1024
	Grimaldo Buenaventura	1550
Tomo IV-	Mantilla y de Haro Ramón	147
	López Leonardo	471

JURISPRUDENCIA 5. (Quinta Epoca), Pág. 8. Volumen 1<sup>o</sup> SALA Segunda Parte Apéndice 1917-1975; anterior Apéndice 1917-1965, JURISPRUDENCIA 5, Pág. 20; en el Apéndice de fallos 1917-1954, JURISPRUDENCIA 16, Pág. 41 (En nuestra ACTUALIZACION I PENAL, tesis 28, Pág. 10).

"26 ACCION PENAL.- Su ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público; de manera que, cuando él no ejerce esa acción, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercido

por el Ministerio Público, importa una violación de las garantías consagradas en el artículo 21 constitucional.”

Quinta Epoca:		Págs.
Tomo VII-	Reuelta Rafael	262
	Téllez Ricardo	1503
Tomo IX-	Hernández Trinidad	187
	Ceja José A.	567
	Carrillo Daniel y Coags.	659

JURISPRUDENCIA 6 (Quinta Epoca), Pág. 13. Volumen 1ª SALA Segunda Parte Apéndice 1917-1975; anterior Apéndice 1917-1965, JURISPRUDENCIA 6a, Pág. 24; en el Apéndice de fallos 1917-1954, JURISPRUDENCIA 17, Pág. 48 (En nuestro VOLUMEN PENAL, tesis 69, Pág. 19).

“27 ACCION PENAL.- Aun cuando el delito que se persiga sea del orden privado, la acción penal correspondiente, sólo puede ejercerse por el Ministerio Público, ante los tribunales, teniendo sólo la parte ofendida, el derecho de presentar su querrela ante el representante de aquella institución; pues el artículo 21 constitucional, habla de los delitos en general, y no hace distinción alguna sobre si son los del orden privado o del orden público.”

Quinta Epoca: Tomo XIII, Pág. 924. Curtis y Amarillas Mario. Tomo XVII, Pág. 257. Bautista María Esther.

1ª SALA Apéndice de Jurisprudencia 1975 SEGUNDA PARTE, Pág. 9. 1ª Relacionada de la JURISPRUDENCIA “ACCION PENAL, tesis 5, Pág. 8.

“28 ACCION PENAL.- Del contexto del artículo 21 de la Constitución, se desprende que al Ministerio Público corresponde, de modo exclusivo, el

ejercicio de la acción penal ante los tribunales, sin atender a la naturaleza del delito; por lo que cuando un proceso se promueve por querrela necesaria, los preceptos legales relativos deben interpretarse en el sentido, no de que tal querrela se presente ante el juez de la causa, sino de que debe formularse ante el Ministerio Público, para que éste presente en forma su acusación, pues la ley al establecer la distinción entre delitos que se persiguen de oficio y los que se castigan a petición de parte, se refiere a los casos en que, aun cuando el Ministerio Público o las autoridades tengan conocimiento de que se cometió un delito, no puedan ejercer la acción penal, sino cuando el ofendido formule ante esa institución su queja."

Quinta Epoca: Tomo XV, Pág. 403. Vega Francisco. 1ª SALA Apéndice de Jurisprudencia 1975 SEGUNDA PARTE, Pág. 12, 10ª Relacionada de la JURISPRUDENCIA "ACCION PENAL, tesis 5, Pág. 8.

"29 ACCION PENAL.- La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual quedará bajo la autoridad y mando de aquél; por tanto si el Ministerio Público no acusa, la resolución judicial que mande practicar nuevas diligencias para el esclarecimiento de los hechos importa una violación al artículo 21 constitucional."

Quinta Epoca: Tomo XV, Pág. 842. Martín Alberto C. 1ª SALA Apéndice de Jurisprudencia 1975 SEGUNDA PARTE, Pág. 9, 2ª Relacionada de la JURISPRUDENCIA "ACCION PENAL, tesis 5, Pág. 8.

"31 ACCION PENAL.- Incumbe exclusivamente al Ministerio Público; y, por tanto, sólo él tiene interés legal en que subsista o no el auto por el cual se declara que no hay delito que perseguir y así es indebido tener como tercero



perjudicado al acusador del denunciante en el amparo que se pida contra la revocación del auto que declare que no hay delito que perseguir.”

Quinta Epoca: Tomo XVIII, Pág. 696. Mexican Petroleum Co. 1ª SALA Apéndice de Jurisprudencia 1975 SEGUNDA PARTE, Pág. 603, 1ª Relacionada de la JURISPRUDENCIA, “REVISION INTERPUESTA INDEBIDAMENTE POR EL ACUSADOR, DEBE DESECHARSE”, tesis 279, Pág. 602.

“32 ACCION PENAL.- Según lo previene el artículo 21 de la Constitución, al Ministerio Público corresponde exclusivamente la persecución de los delitos, de tal manera que sin pedimento suyo, no puede el juez de la causa proceder de oficio, sin que baste, para considerar, que se le ha dado intervención, el que se le hayan notificado los trámites dados en la causa.”

Quinta Epoca: Tomo XIX, Pág. 1032. Salazar Mariano y Coags. 1ª SALA Apéndice de Jurisprudencia 1975 SEGUNDA PARTE, Pág. 10, 5ª Relacionada de la JURISPRUDENCIA, “ACCION PENAL, tesis 5, Pág. 8

“34 ACCION PENAL.- El artículo 21 de la Constitución, al confiar la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, lo hizo sin traba y sin distincos de ninguna especie; así, si el Agente del Ministerio Público se desiste de la acción penal, violando la ley orgánica respectiva, esto será motivo para que se le siga el correspondiente juicio de responsabilidad, mas no para anular su pedimento, ni menos para que los tribunales se arroguen las atribuciones que son exclusivas del Ministerio Público y manden continuar el procedimiento a pesar del pedimento de no acusación, pues esto equivale al ejercicio de la acción penal y a perseguir un delito, violando abiertamente el artículo 21 constitucional.”

Quinta Epoca: Tomo XXVI, Pág. 1038. Rubín Antonio. 1ª SALA Apéndice de Jurisprudencia 1975 SEGUNDA PARTE, Pág. 409, 1ª Relacionada de la JURISPRUDENCIA, "MINISTERIO PUBLICO", tesis 198, Pág. 408

"35 ACCION PENAL.- La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, por tanto, si las diligencias de un proceso se llevan a cabo sin la intervención del Agente del Ministerio Público deben considerarse, si no nulas, por lo menos anticonstitucionales, y, en estricto rigor, no pueden llamarse diligencias judiciales sin que la intervención posterior del Ministerio Público pueda transformar diligencias ilegales en actuaciones válidas. Es cierto que la ley no declara, de manera expresa, la nulidad de las diligencias judiciales sin que la intervención posterior del Ministerio Público pueda transformar diligencias ilegales en actuaciones válidas. Es cierto que la ley no declara, de manera expresa, la nulidad de las diligencias que se practiquen sin la intervención del Ministerio Público; pero como la disposición del artículo 21 constitucional es terminante, las diligencias practicadas sin esa intervención, por ser anticonstitucionales carecen de validez."

Quinta Epoca: Tomo XXVI, Pág. 1323 Manteca Manuel. 1ª SALA Apéndice de Jurisprudencia 1975 SEGUNDA PARTE, Pág. 10, 7ª Relacionada de la JURISPRUDENCIA, "ACCION PENAL", tesis 5, Pág. 8.

"36 ACCION PENAL.- Si el juez rebasa los límites del pedimento acusatorio, cambiando los términos en que el Ministerio Público haya ejercido la acción penal, viola el artículo 21 constitucional, y el amparo debe concederse para el efecto de que el juzgador dicte nueva sentencia."

Quinta Epoca: Tomo XXVII, Pág. 689. Valdés Bernardo. 1ª SALA Apéndice de Jurisprudencia 1975 SEGUNDA PARTE. Pág. 31. 1ª Relacionada de la JURISPRUDENCIA. "ACUSACION. EL JUEZ NO DEBE DEBASARLA" (sic). tesis 10. Pág. 31.

"40 ACCION PENAL, EJERCICIO DE LA.- Conforme al artículo 21 de la Constitución, el ejercicio de la acción penal, compete exclusivamente al Ministerio Público, como representante de la sociedad, y no a los particulares. De esto se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos. En tal virtud, la procedencia del ejercicio de esa acción por parte del Ministerio Público, aun en el supuesto de que sea susceptible de juzgarse indebida, lesionaría, en último caso el derecho social de perseguir los delitos, lo cual sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad, pero de ninguna manera daría materia para una controversia constitucional; pues de establecerse lo contrario, es decir, de conceder el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercer la acción penal, lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los Tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, cosa que no está dentro de sus facultades."

Quinta Epoca, Tomo XXXIV, Pág. 1180 Zárata Ignacio G. 1ª SALA Apéndice de Jurisprudencia 1975 SEGUNDA PARTE. Pág. 409. 2ª Relacionada de la JURISPRUDENCIA. "MINISTERIO PUBLICO". tesis 198. Pág. 408.

"41 ACCION PENAL, EJERCICIO DE LA.- El ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público y no a los particulares, de donde se deduce que dicha acción no está, ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos; de

manera que la abstención del ejercicio de esa acción, por el Ministerio Público, aun en el supuesto de que sea indebida, no viola ni puede violar garantía individual alguna."

Quinta Epoca: Tomo XXXIV, Pág. 2593. Cia. Mexicana de Garantías, S. A. 1ª SALA Apéndice de Jurisprudencia 1975 SEGUNDA PARTE, Pág. 410, 3ª Relacionada de la JURISPRUDENCIA, "MINISTERIO PUBLICO", tesis 198, Pág. 408.

## I. 5. EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

(ARTICULO 102-A CONSTITUCIONAL).

Congruentes con el reparto de competencias, entre la Federación y los Estados, el Poder Constituyente Originario de 1916-1917, tuvo necesariamente que normar el establecimiento y funciones de un Ministerio Público Federal. Era preciso darle una base constitucional.

En este tenor, en el artículo 102, apartado A, de nuestro Pacto Federal se estableció que la ley organizaría al Ministerio Público de la Federación, que sería presidido por un Procurador General de la República, con las facultades contenidas en el segundo párrafo que a la letra dice: "... incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acreditan la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita;

pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine<sup>25</sup>.

En este tenor, atendiendo al principio constitucional de que los órganos del Estado solo pueden actuar dentro de la férula de su exclusiva competencia, al Ministerio Público Federal solo le corresponde la persecución ante los tribunales de los delitos del orden Federal.

Y atentos al reparto de competencias, cada una de las entidades de la República y el Distrito Federal tienen un Procurador General de Justicia cuyo encargo, por exclusión, es la persecución de los delitos del fuero común, establecido, por lo que hace a las entidades federativas, en el propio texto de las constituciones locales, y en lo atinente al del Distrito Federal, en el artículo 122 de la Constitución General de la República, concretamente en la fracción VIII de dicho artículo, se preceptúa que el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, lo que es entendible por tratarse de la sede de los Poderes Federales.

#### I. 6. LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y SU REGLAMENTO.

Tomando en cuenta que el artículo 122 A de la Constitución Federal establece que: "La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, es a través de su ley orgánica donde se establece, como su nombre lo indica, su organización y funcionamiento, que, por tratarse de una ley secundaria, debe estar acorde con el mandamiento constitucional al respecto".

<sup>25</sup> Constitución Política Mexicana, Ediciones Andrade, S.A., Tomo I, México, 1996, p. 83.

En este tenor, a propósito de las facultades de la Procuraduría General de la República, en su artículo 1 se establece que "La Procuraduría General de la República es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquélla y a su titular, en su caso atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables"<sup>26</sup>. En este mismo tenor, en acatamiento a las facultades explícitas contenidas a la Procuraduría General de la República en el 124 A, la ley orgánica en cita, en su artículo 2, se establece que la institución del Ministerio Público estará presidida por un Procurador General de la República, con la atribución, según la fracción V, de perseguir los delitos del orden Federal.

Como puede apreciarse de la ley orgánica en cita, de manera restrictiva, se establece que el Ministerio Público Federal solo tiene como facultad la de perseguir los delitos de su fuero.

Por su parte, el Reglamento de la Procuraduría General de la República, en su artículo 3º, establece que el Procurador General de la República preside el Ministerio Público Federal y tiene las atribuciones que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, por lo que se refiere a la persecución de los delitos, su actuar se constriñe a los del orden federal.

---

<sup>26</sup> Legislación Penal Mexicana, Ediciones Andrade, S.A. Tomo I, p. 346

## I. 7. EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

En el código adjetivo que regula el procedimiento penal federal, en términos de lo establecido en los artículos 2º y 4º, se llega a la convicción de que el Ministerio Público Federal solamente puede intervenir en la persecución de los delitos de su competencia, en averiguación previa recibir denuncias, acusaciones o querellas, así como, en términos generales, allegarse elementos de convicción que le permitan concluir en la terminación de los elementos del tipo y de la presunta responsabilidad del inculpado; y en los procedimientos de preinstrucción, primera y segunda instancia, que constituyen el proceso penal federal, acreditar fehacientemente la responsabilidad o irresponsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos.

Concluyentemente, en términos de lo dispuesto por los artículos 21, 102 A y 122 fracción VIII, en correlación con el 124, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministerio Público es el encargado de la persecución de los delitos, dividiéndose dicha institución en la representación federal, a cargo del Procurador General de la República, y en la representación del fuero común, cada uno actuando en la esfera de su estricta competencia y que se traduce en que, fuera de las facultades explícitas para la función persecutoria de los delitos del orden federal concedida a la Procuraduría General de la República, las demás, en lo concerniente a los delitos del orden común, éstos son competencia de las Procuradurías Generales de Justicia de cada una de las entidades federativas y del propio Distrito Federal.

La división entre ambos fueros es clara y terminante. No puede ser de otra manera, aun cuando el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales faculte al Ministerio Público Federal para conocer de delitos del fuero común que están conexados con los del orden federal, porque dicho numeral, resulta claramente inconstitucional, al concederle, siendo una ley secundaria, facultades a la Representación Social Federal, que no le otorga la propia Constitución.



## CAPITULO II

### REPARTO DE COMPETENCIAS

#### II. 1. ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Este numeral se encuentra íntimamente vinculado con todos aquellos artículos relativos al funcionamiento del Poder Federal, como lo son el 40 y el 41, el 73, 74, 76, 79, 89, 94 al 107, 115 al 122, 131 y 132. Por razón académica, únicamente analizaré los dos primeros en que, como se verá, la soberanía nacional adopto como forma de gobierno una República Federal, compuesta de Estados libres y soberanos y determinó la forma del ejercicio de su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

En efecto, el artículo 40 constitucional establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen

interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental<sup>29</sup>. De conformidad con este mandamiento de nuestra Carta Fundamental, el régimen republicano que adoptó el pueblo (a través del constituyente originario) tiene el carácter de federal, queriendo significar con esto dos extremos: El uno, consistente en que México, como sujeto de derecho internacional, es una federación de Estados; el otro, que los Estados miembros son libres y soberanos (en realidad autónomos) en todo lo concerniente a su régimen interior, sacrificando su soberanía exterior y delegándola en una entidad única llamada federación. En este contexto, en México existe la federación mexicana y los Estados miembros de la misma, cada uno, como se verá con competencias expresas para la cumplimentación de sus fines.

Por su parte, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptúa que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"<sup>30</sup>.

Como se puede observar de lo establecido en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna, la República Mexicana, en su forma de federal, solo puede ejercer su soberanía a través de los poderes federales y locales, por lo que se justifica, necesariamente, un reparto de competencias entre ellos, bajo la fórmula

<sup>29</sup> Constitución Política Mexicana, Ediciones Andrade, S.A. de C.V., Tomo I, México, 1986, pp. 36

y 37  
<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 37.

de que los que no estén expresamente conferidos a los primeros se entienden reservados a los segundos. Lo anterior nos lleva a concluir que, como del propio texto constitucional se deriva, que las facultades que corresponden a los poderes federales deben estar consignadas de manera expresa en la Constitución General y las correspondientes a los poderes locales en las constituciones particulares de cada uno de los Estados, aún cuando puedan existir facultades denominadas concurrentes, más propiamente coincidentes, como se analizará más adelante.

Pero cabe preguntar cuales son los factores reales de poder que dieron origen al sistema federal y, evidentemente, los antecedentes legislativos del reparto de competencias que contempla el artículo 124 citado.

En relacion a los primeros, evidentemente que la Revolución de Independencia triunfante, al separarse México de España, por medio de la soberanía popular, decidió constituirse en una federación como un logro legítimo de la lucha independentista de once años (1810-1821), para los efectos de tener una sola entidad política representativa en el ámbito internacional y a la cual se adhieren necesariamente los Estados como formando parte de ella, conservando éstos una autonomía de carácter local. Por lo que respecta a los antecedentes en materia de legislación, es esencia del inmediato siguiente apartado.

#### a) Antecedentes legislativos.

Los antecedentes legislativos del artículo 124 constitucional, en orden cronológico, son los que a continuación se enumeran, con la obligada aclaración

de que aún cuando el sistema federal prácticamente nació en 1824, el reparto de competencias es de tiempo posterior.

Primer antecedente. Se remonta al 25 de agosto de 1842, en cuyo artículo 80 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, se establecía que "Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos"<sup>31</sup>.

Segundo antecedente. Lo constituye el artículo 24 del voto particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, de 26 de agosto de ese año, que a la letra decía: "La administración interior de los Estados, será enteramente libre e independiente de los Poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la Unión Federal"<sup>32</sup>.

Tercer antecedente. Se encuentra en el artículo 71 del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 2 de noviembre de 1842, que a la letra decía: "Todas las atribuciones y facultades que no se otorguen específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos"<sup>33</sup>.

Cuarto antecedente. Está constituido por el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1874, de cinco de abril de ese año, en los

<sup>31</sup> Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, "Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo VIII, México, 1967, p. 800.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 800

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 800.

párrafos cuadragésimo tercero, cuadragésimo cuarto y cuadragésimo quinto, de los que se desprende, substantivamente, "... los Poderes de la Unión son Poderes excepcionales y limitados solo á los objetos expresamente designados en la constitución, da á la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Más por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos á la Unión..."<sup>44</sup>.

Quinto antecedente. Se encuentra en los artículos 20 y 21 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, cuyos numerales disponían: "Artículo 20.- Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece. Artículo 21.- Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta expresa de restricción"<sup>45</sup>.

Sexto antecedente. Lo es el artículo 81 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, que literalmente establecía: "Todas las facultades que por este estatuto no se señalen expresamente a los gobiernos

<sup>44</sup> Ibidem, pp 800 a 802.  
<sup>45</sup> Ibidem, p 802.

de los Estados y Territorios, serán ejercidas por el Presidente de la República, conforme al artículo 3º del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco”<sup>46</sup>.

Séptimo antecedente. Se encuentra en el artículo 48 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 16 de junio de 1856, que a la letra decía: “Las facultades ó poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados á los Estados ó al pueblo respectivamente.”<sup>47</sup>

Octavo antecedente. Se encuentra en el artículo 117 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, cuyo texto es idéntico al actual 124 de nuestra Carta Magna.

b) Su ratio legis.

El artículo 124 de la Constitución de 1917, que reserva a los Estados las facultades que no estén expresamente concedidas por la propia Ley Fundamental a los funcionarios federales, es precepto básico del sistema político instituido por el artículo 40, según el cual, como ya lo afirmé, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en realidad autónomos (puesto que la soberanía solo debe ser entendida con sus conceptos de supremacía e independencia, en lo interior y exterior respectivamente), en todo lo concerniente a su régimen interior pero formando una sola entidad por virtud del Pacto Federal.

<sup>46</sup> Ibidem, p. 802

<sup>47</sup> Ibidem, p. 802

Ahora bien, para que dicha unidad opere sin quebrantos, es indispensable que una y otros (la Federación y los Estados miembros), tengan bien delimitada su esfera de acción. A esta finalidad responde el artículo 124, según el cual, a diferencia de lo que estatuyen otras constituciones de tipo federal, los poderes de la Unión actúan conforme a facultades expresas y limitadas, mientras que las entidades federativas gozan de atribuciones implícitas e indeterminadas, sin que esto último quiera significar que los poderes de cada Estado puedan actuar libremente, sin otra limitación que la de no invadir la esfera de atribuciones de la Federación, ya que también dichos poderes locales deben funcionar conforme a las facultades expresas que les otorgue la propia constitución local.

De este contexto, de manera necesaria, se desprende que el reparto de competencias tuvo como razón de su existencia el mantenimiento del régimen federal, para no desembocar en un centralismo, por la invasión a los poderes locales, o con ideales independentistas por la invasión a las facultades de los poderes federales.

El hecho mismo de que se consagre constitucionalmente el reparto de competencias entre la Federación y sus Estados miembros, es la mejor garantía de la Unión. Y al respecto, por su importancia histórica legislativa, cabe citar la opinión de Mariano Otero, en su voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas de 1874, de 5 de abril de ese año, en donde señala: "Expuesto así cuanto me parece necesario variar en la Constitución es preciso ocuparse de otro punto interesantísimo omitido en ella, ó por lo menos tratado muy ligeramente ¿Cuales son los límites respectivos del poder general y del poder de los Estados? Y una vez conocidos estos límites ¿Cuales son los mejores medios

de precaver la reciproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo ó usurpando sus facultades? Ninguna otra cosa, Señor, me parece hoy más urgente que esta, porque el mal lo tenemos delante, y es un mal tan grave, que amenaza de muerte las instituciones. En un tiempo vimos al Congreso general convertido en árbitro de los partidos de los Estados decidir las cuestiones más importantes de su administración interior, y ahora apenas restablecida la federación, vemos ya síntomas de la disolución, por el extremo contrario. Algunas legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso; otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ninguna general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes: un Estado anunció que iba á reasumir la soberanía de que se había suspendida: con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una federación dentro de otra: se nos acaba de dar cuenta con la ley por la cual un Estado durante ciertas circunstancias conferiria el poder de toda la Unión á los diputados de esa coalición, y quizás se mediten ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios. Con tales principios, la Federación es irrealizable, es un absurdo, y por eso los que la hemos sostenido constantemente, los que vemos cifrados en ella las esperanzas de nuestro país, levantamos la voz para advertir el peligro...<sup>16</sup>.

Como se puede apreciar de la opinión de tan ilustre constitucionalista, es el reparto de competencias y su respeto irrestricto lo que garantiza la Unión misma, la federación mexicana. Por ello, indudablemente, en la propia Constitución General se establecieron los mecanismos a través de los cuales se evitara la

<sup>16</sup> Otero Manzano, voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas de 1874, cuadragésimo tercer párrafo del voto



invasión de competencias, puesto que de no ponerse tal remedio, la Soberanía Popular que determinó el sistema federal, se vería vulnerada; y eso explica, en un primer término, la procedencia del juicio de amparo, en términos de las fracciones II y III del 103 constitucional, para que los individuos afectados puedan solicitar ante la Justicia Federal su amparo y protección cuando por actos o leyes de la Federación se vulnere o restrinja la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y, a la inversa, y eso también explica las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad contempladas en las fracciones I y II del artículo 105 del Pacto Federal.

Históricamente han existido tendencias centralistas y bástenos recordar que muy frecuentemente se han declarado desaparecidos los poderes de los Estados, sin existir, en realidad, las causales a que se encuentra sujeta dicha figura, y con el solo propósito de intrusión en los asuntos internos de las entidades federativas. Y se sigue pretendiendo vulnerar la soberanía estatal, como en el denominado "Caso Tabasco", que motivó la controversia constitucional materia de este trabajo.

c) Jurisprudencia y doctrina en cuanto al alcance e interpretación.

En relación al contenido del artículo 124 constitucional, jurisprudencialmente ha tenido la siguiente interpretación:

"PODERES FEDERALES. Con relación a los estados, son poderes de facultades especificadas, que sólo pueden ejercer aquellas que les concede expresamente el pacto federal."

<sup>9</sup> T. I., p. 809, amparo administrativo en revisión, Álvarez e Ignacio Icaza, 17 de Diciembre de

"FACULTADES DE LOS ESTADOS. Se extienden a todo aquello que no está expresamente prohibido por la constitución."<sup>10</sup>

"ESTADOS. FACULTADES DE LOS. Al tenor del artículo 124 de la constitución, los estados gozan de las facultades que les otorgan sus constituciones particulares, sin más restricción que las textualmente concedidas a la federación por la carta fundamental de la república; de donde se desprende que el problema relativo a saber si una entidad goza de determinadas facultades, es de fácil y sencilla resolución, ya que el intérprete debe limitarse a determinar, primero, si la facultad es (sic) cuestión está concedida a los poderes federales por texto expreso de la carta magna, y segundo, si la potestad figura en el conjunto de las disposiciones de la constitución local."<sup>11</sup>

"CONSTITUCION FEDERAL. Las constituciones particulares y las leyes de los Estados, no podrán nunca contravenir las prescripciones de la Constitución Federal; esta es, por consecuencia, la que debe determinar el límite de acción de los poderes federales, como en efecto lo determina, y las facultades expresamente reservadas a ellos, no pueden ser mercedadas o desconocidas por las que pretenden arrogarse los Estados".<sup>12</sup>

1917, unanimidad de 9 votos.

<sup>10</sup> T. III, p. 48, amparo administrativo en revisión, la "East Coast Oil Company", 3 de julio de 1918, mayoría de 9 votos.

<sup>11</sup> T. CXXI, p. 1890, amparo administrativo en revisión 121/54, Martínez Esteban y coagraviados, 27 de agosto de 1954, unanimidad de 4 votos.

<sup>12</sup> Gongora Pimentel Genaro David y Miguel Acosta Romero, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S. A., Cuarta Edición, México, 1992, tomada de p. 1419.

"ESTADOS DE LA FEDERACION, FACULTADES DE LOS, PARA LEGISLAR EN BENEFICIO DE LA COLECTIVIDAD. Aunque conforme a los artículos 27 y 124 de la Constitución Federal los Estados federados están facultados para legislar sobre la propiedad privada en todo aquello que no esté expresamente reservado a la federación, dicha facultad lleva implícita la obligación de velar por los intereses de la colectividad en sus diversos aspectos de la vida privada; y si en sus legislaciones privadas se encuentran disposiciones liberales, existen otras que limitan la actividad de los particulares en beneficio de la colectividad, tales como las que establecen restricciones a la libertad contractual con el fin de mantener la igualdad entre los contratantes"<sup>41</sup>

Y por lo que se refiere a la doctrina, como consecuencia de la propia redacción del 124 constitucional y de su interpretación jurisprudencial, "la idea federalista concibe a la sociedad como una agrupación de comunidades que tienen un sentido de unidad entre sí, pero que, a la vez, reconocen funciones económicas y sociales propias, las que necesitan de una esfera de libertad para desarrollarse. El federalismo demanda, en consecuencia, una acción centralizadora para unir a todos los componentes y al mismo tiempo, una acción descentralizadora, para salvaguardar la existencia individual de las partes, de la función centralizadora surge un orden normativo que sobrepone a las órdenes particulares de la descentralizadora, la vida de las entidades. El esquema ideal del federalismo, es aquel que salvaguarda al máximo la vida estatal fundada en las tradiciones, costumbres e intereses locales, en un marco que asegure la satisfacción de los imperativos de la comunidad global. Aunque la característica de la idea federalista es que la unidad global nunca sea totalizadora, sino que ha de permitir

<sup>41</sup> Ibidem, tomada de p. 1421.

siempre la libertad necesaria para el desenvolvimiento de la entidad local, el equilibrio es relativo, tanto en la teoría como en la práctica federalista... sin embargo, se puede afirmar que los sistemas federales contemporáneos hacen suya, en el Siglo XIX, la idea que coloca más peso del lado de la autonomía de las partes; de allí el principio general que nosotros adoptamos desde 1857, donde las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"<sup>11</sup>.

"El Estado Federal Mexicano, o sea la Federación, no es más que una forma de gobierno creada y organizada por la Constitución y por consiguiente solo tiene las facultades y la esfera de acción que el mismo código político le fija, sin que puedan alegarse razones de orden histórico, social o filosófico para pretender ensanchar sus atribuciones"<sup>12</sup>.

Y refiriéndose a la naturaleza de las facultades a que se refiere el 124 constitucional, se ha establecido que: "Las facultades a que se refiere el precepto se consideran jurídicamente en dos categorías las explícitas y las implícitas. Felipe Teria Ramirez manifiesta que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia y están contenidas en los artículos 50 al 114, mismos que establecen la creación, organización y funcionamiento de los órganos federales, señalando sus atribuciones exclusivas a cada uno de ellos... Por cuanto a las facultades llamadas implícitas, son aquellas que el Congreso de

<sup>11</sup> Ruiz Massieu José Francisco, Diego Valadés, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S. A., Primera Edición, México, 1983, p. 369.

<sup>12</sup> Lanz Duret Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano", 5a. Edición, México, Norgis, 1959, pp. 1 a 5 y 29 a 41

la Unión puede concederse así mismo o bien a los otros dos poderes federales, el Ejecutivo y el Judicial, como medio indispensable para ejercitar alguna de las facultades expresas<sup>16</sup>.

## II. 2. LAS FACULTADES EXPLICITAS

Determinado el alcance e interpretación del artículo 124 constitucional, así como su razón de ser, queda todavía un problema que resolver, el atinente a la naturaleza de las facultades, pues si bien es cierto que ha quedado precisado que las facultades no concedidas de manera expresa a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados miembros, tal afirmación corresponde a las denominadas facultades expresas. Pero hay otras diversas, necesarias para ejecutar las expresas, y me refiero a las implícitas. Y otras más, denominadas concurrentes, más propiamente coincidentes.

Como contrapartida al Estado federal, en el Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la federación, como ya se sostiene, los Estados-miembros "pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central."<sup>17</sup> Las facultades expresas, por lo tanto, son aquellas que están conferidas a los poderes federales en la propia constitución, cabiendo aclarar que las facultades expresamente conferidas a los

<sup>16</sup> Schreder Cordero Francisco Arturo, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentado", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, p. 314.

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., Quinta edición, México, 1991, p. 104.

poderes federales y facultades limitadas a los mismos poderes, son expresiones equivalentes. Así, las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos, puesto que la ampliación de la facultad así ejercitada significaría en realidad o un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad; y en ambos casos el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales, en el momento mismo de elaborar la constitución o con posterioridad mediante reformas o adiciones en términos del 135 de nuestra Carta Fundamental.

Tenemos pues en nuestro derecho constitucional un sistema estricto que recluye a los poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida, cerrada, dentro de un marco, lo que da razón a definir las facultades explícitas como aquellas que son conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia. Partiendo de esta definición, como ya se apunta, bastaría recurrir al propio texto constitucional para determinar cuales son las facultades del Poder Legislativo, del Ejecutivo y del Judicial, atendiendo, precisamente, a la naturaleza de su función.

### II 3. LAS FACULTADES IMPLÍCITAS

No obstante lo anterior, además de las facultades explícitas, que ciñen a los poderes federales a actuar en términos de las otorgadas por la Constitución, existe en la Constitución un precepto, "que es a manera de puerta de escape, por

donde los Poderes Federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercitar facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referirnos a la última fracción del artículo 73 (actualmente la fracción XXX) que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas<sup>14</sup>.

Desde este punto de vista, el artículo 73 constitucional, que establece las facultades explícitas del Congreso de la Unión, en la fracción XXX preceptúa como facultad "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes Federales".

En términos de la fracción XXX, las facultades implícitas son aquellas que el Poder Legislativo Federal puede concederse así mismo o a cualquiera de los otros Poderes Federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.

De donde se deriva que la existencia u otorgamiento de una facultad implícita solamente puede justificarse cuando se requisitan los siguientes extremos: que exista una facultad explícita que per se no puede ejercitarse; que se de la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la explícita, de tal manera que sin la primera no pueda alcanzarse el uso de la segunda, y que el Congreso de la Unión reconozca la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 107

De lo anterior también se deriva que la facultad implícita no es autónoma, dependiendo de una facultad principal a la que se encuentra subordinada y sin la cual no existiría. Que la facultad explícita sería inane, vacua, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la implícita. Que el Poder Ejecutivo y el Judicial no pueden conferirse así mismos facultades implícitas, sino que éstas se actualizan mediante el otorgamiento del Congreso de la Unión, quien incluso, puede dársela así mismo.

Pero debe hacerse notar que el otorgamiento de la facultad implícita por el Poder Legislativo Federal debe ser para el ejercicio de la facultad explícita conferida constitucionalmente a cualquiera de los tres Poderes. No le puede conferir una facultad implícita para ejercitar una facultad que no le corresponde.

En este último sentido, a manera de ejemplo, se da en concreto el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, que consagra como facultad de la Procuraduría General de la República el conocimiento de delitos del orden común que se encuentran conexados con delitos del orden federal, invadiendo por tanto la esfera de competencia de los Estados quienes tienen la facultad de legislar para sí mismos en materia penal. Y en consecuencia, si el Ministerio Público Federal solo tiene competencia para conocer de los delitos del orden federal (premisa mayor), y el Ministerio Público del fuero común de los Estados federados y del propio Distrito Federal tienen competencia para conocer de los delitos de su fuero (premisa menor), el otorgamiento de la facultad que consagra el artículo 10 citado deviene en inconstitucional por atentar en contra del artículo 124 constitucional, en correlación con el 102 A que establece la competencia del



Ministerio Público Federal, y del 21 constitucional donde, genéricamente, se faculta al Ministerio Público a perseguir los delitos (conclusión).

## II. 4. LAS FACULTADES CONCURRENTES

El jurista Serafín Ortiz Ramírez<sup>49</sup>, señala respecto de las facultades concurrentes, que: "su origen lo encontramos en la doctrina y la jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica, de donde se han tomado para implantarlas en nuestro sistema constitucional y reciben ese nombre de concurrentes porque las pueden ejercitar los Estados, en tanto no ejercite la federación aquellas facultades que le han sido concedidas, pero siempre y cuando se refieran sólo a determinadas materias, pues si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad y regulación, solamente el Congreso de la Unión puede legislar y si él no lo hace se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda otra legislación y a ésto se le llama "doctrina del silencio del Congreso"."

El destacado constitucionalista don Felite Tena Ramírez<sup>50</sup>, por su parte, "indica que las facultades concurrentes, en el sentido castizo de la palabra, deberían llamarse coincidentes, pues éstas son las que se ejercitan simultáneamente por la federación y por los estados, y no en la forma supletoria antes dicha, pero de cualquier modo constituyen excepciones al principio del sistema federal, por lo cual la atribución de una facultad concedida a la Unión se traduce, necesariamente, en la supresión de la misma para los estados. Ahora bien, hay que aclarar que en nuestro derecho constitucional existen facultades que sólo en

<sup>49</sup> Ortiz Ramírez Serafín, "Derecho Constitucional Mexicano", México, Cultura, 1991, pp. 276-294  
<sup>50</sup> Citado por Schorler Cordero Arturo Francisco, en la obra citada, p. 314

apariciencia son coincidentes..., pues dentro de cada una de esas materias hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los estados, así, el Congreso de la Unión legisla sobre salubridad general de la República, en tanto que la local queda reservada a los estados; el Congreso federal tiene facultad para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y los estados sobre vías locales; y por cuanto a la educación, el Congreso general expide las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa, por lo cual estas facultades se ejercen en diferentes jurisdicciones”.

Corno puede apreciarse del concepto de cada una de las facultades, explícitas, implícitas y concurrentes o coincidentes, la de la persecución de los delitos que corresponde al Estado Federal se realiza a través de la Procuraduría General de la República, en términos de lo dispuesto por el artículo 102 A, en correlación con el 21 del Pacto Federal, siendo facultades explícitas y que permiten concluir que fuera del ámbito de la competencia que enmarca el primero de los numerales la facultad de la persecución de los delitos del orden común corresponde al Ministerio Público de cada una de las Entidades Federativas. Y que, incluso, aún cuando el Congreso, al legislar sobre el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, presuntamente le otorga facultad implícita al Ejecutivo Federal para perseguir los delitos del fuero común, en la atracción por conexidad a que se ha hecho referencia, dicha facultad no tiene el carácter de implícita, puesto que amplia, quebrantando el reparto de competencias, las facultades explícitas conferidas a la Procuraduría General de la República en la propia Constitución y en los numerales ya citados.

## CAPITULO III

### LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL

La supremacía de la Constitución Federal es el principio angular de nuestro sistema de gobierno. Este principio se infiere en buena lógica de la supremacía del órgano constituyente, que como depositario de la soberanía circunscribió rígidamente dentro de sus zonas respectivas a la actividad local y a la federal. "A la primera le dejó el poder restringido que hemos llamado autonomía, en ejercicio de la cual cada Constituyente local dotó a los poderes de su Estado de aquellas facultades que creyó convenientes, dentro del limitado acervo de que podía disponer. En cuanto a la actividad Federal, la Constitución no le dejó autonomía, puesto que directamente dio a cada uno de los Poderes federales sus facultades enumeradas, que como tales son estrictas"<sup>51</sup>

De lo anterior se deriva, siguiendo este mismo autor que si algún Constituyente local otorgara a cualquiera de los poderes por él creados facultades concedidas de manera explícita a los Poderes federales, se atenta contra la Constitución general. Y que si alguno de los poderes constituidos como formando parte de la Federación ejercita facultades que no le han sido concedidas de manera expresa por el propio Pacto Federal, vulnera o restringe la soberanía o autonomía local.

<sup>51</sup> Tena Ramírez Felipe, Obra citada, p. 461

Ahora bien, para salvaguardar el régimen constitucional del que participa el Estado Mexicano, es preciso un control judicial de la Constitución, caracterizado por el hecho básico "de confiar, precisamente a los jueces, el ejercicio de la función del control de la constitucionalidad. Verificar la conformidad de una ley con la Constitución..."<sup>42</sup>.

Ahora bien, el control constitucional por autoridad judicial, admite tres diversas variantes: El juicio de amparo cuya base constitucional se encuentra en los artículos 103 y 107; la controversia constitucional, fundamentada en la fracción I del 105, y la acción de inconstitucionalidad contemplada en la fracción II de este mismo numeral.

En relación al juicio de amparo, en términos de lo dispuesto en las tres diversas fracciones que lo componen del artículo 103, así como por los mandamientos contenidos en su ley reglamentaria, la Ley de Amparo, solo es procedente cuando se vulneran derechos constitucionales, también denominados garantías individuales. Y cabe precisar que aún cuando las fracciones II y III se refieren a la vulneración o restricción de la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal por la Federación, y a la inversa, debe entenderse que tales actos o leyes deben restringir los derechos individuales de los gobernados, dicho en otras palabras, cuando por actos o leyes de la autoridad federal se vulneran o restringe la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, o bien cuando por actos de los Estados o del Distrito Federal se vulnera o restringe la autoridad federal, procede el amparo cuando tales conductas son restrictivas de las garantías individuales y afectan directamente al peticionario de garantías. Lo anterior quiere significar que tanto

<sup>42</sup> Noriega Alfonso, "Lecciones de Amparo", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, pp. 40 y 41.

la Federación como los Estados y el Distrito Federal, en los supuestos contemplados en el 103 constitucional, no tienen ni deben tener el carácter de quejosos en un juicio de garantías. A ellos les están reservadas, en su caso, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, a que se refieren, respectivamente, las fracciones I y II del artículo 105 de nuestro Pacto Federal.

En lo conducente a la acción de inconstitucionalidad, solo es procedente para el caso que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución Federal, con la excepción de la materia electoral.

En lo atinente a la controversia constitucional, por ser materia de este trabajo y por obedecer a su capitulado, merece un tratamiento más amplio.

### III. 1. EL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL

Como ya quedó apuntado, en el artículo 105 de nuestra Carta Fundamental, se encuentran contempladas dos diferentes acciones desde el punto de vista procesal-constitucional, denominadas controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad.

Ha quedado precisado también que contra leyes o actos de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, o leyes o actos de estos últimos que vulneren o restrinjan la soberanía de aquella, no es procedente el juicio de amparo para dichas entidades políticas, sino fundamentalmente la controversia constitucional o, en su caso, la acción de inconstitucionalidad.

Por ello es que en la fracción I del artículo 105, el Constituyente Permanente, al reformar dicho numeral, con el propósito de robustecer el federalismo, contempló a la Controversia constitucional como uno de los medios de defensa de la Constitución por vía judicial, dándole competencia procesal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver aquellas que fueren planteadas.

El artículo 105 de la Constitución, en el inciso a) de la fracción I, contempla la posibilidad de controvertir un litigio planteado por la Federación y un Estado o el Distrito Federal; en el inciso b) se establece la posibilidad de que la controversia sea planteada entre la Federación y un municipio; en el inciso c) se establece la posibilidad de la controversia entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, o de aquél y cualquiera de las Cámaras Legislativas, o en su caso, la Comisión Permanente, tanto del Poder Judicial Federal o del Distrito Federal; en el inciso d) se establece el caso de la controversia entre Estados de la Federación; en el inciso e) entre un Estado Federado y el Distrito Federal; en el inciso f) entre el Distrito Federal y un municipio; en el inciso g) entre municipios de diversos Estados; en el inciso h) entre dos Poderes de un mismo Estado; en el inciso i) entre un Estado y uno de sus municipios; en el inciso j) entre un Estado y un municipio de otro Estado; y en el inciso k) entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal.

Como se puede desprender del texto de la fracción I del 105 en análisis, por el incremento de las entidades políticas que pueden intervenir en las controversias constitucionales, dándoles acción y derecho para iniciarlas al Distrito Federal y a los municipios, contra la Federación y los Estados Federales, se quiso robustecer tanto el régimen federal, con el respeto irrestricto a la soberanía federal y a la autonomía local, así como al municipio, que, por naturaleza y en términos del 115 constitucional se denomina "libre".

El artículo 105 constitucional, en su actual redacción, difiere, diría radicalmente, de su versión original.

### III. 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En efecto, el primero de los antecedentes del 105 constitucional reformado, se remonta al artículo 137, fracción I de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 que señalaba "Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I.- Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación..."<sup>51</sup>.

Un segundo antecedente lo encontramos en el artículo 112, fracción IV del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842, donde se establecía: "Son atribuciones de la Corte de Justicia: IV. Parte conducente.- Conocer de la misma manera, de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro"<sup>52</sup>.

Como tercer antecedente se puede citar el artículo 73, fracción IV, incisos 1º y 8º del voto particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto del mismo año, que a la letra dice: "Las atribuciones de la Suprema Corte, son las siguientes: IV. Conocer: 1º Parte Conducente.- Las diferencias de los Estados entre sí. 8º De los negocios en que erario federal se interese por mas de diez mil pesos"<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1908-1978", Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, p. 188.

<sup>52</sup> Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones", Tomo VII, México, 1967, p. 186.

<sup>53</sup> Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, *Ibidem* p. 186.

Otro de los antecedentes lo constituye el artículo 94, fracción IV, del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 2 de noviembre de 1842, que normaba: "Son atribuciones de la Corte de Justicia: IV. Parte conducente.- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales, que un departamento intentare contra otro"<sup>65</sup>.

Como quinto antecedente se cita el artículo 118, fracción V, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionada por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año, que a la letra señalaba: "Son facultades de la Corte Suprema de Justicia: V. Parte conducente. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso"<sup>67</sup>.

Otro antecedente que se cita es el artículo 98, fracción primera, del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, que señalaba: "La Corte Suprema de Justicia desempeñará las atribuciones que le concede la expresada ley (23 de noviembre de 1855), y además la siguiente: Primera. Parte conducente.- Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia"<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, *Ibidem* p. 986.

<sup>67</sup> Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México", citada, pp. 423-424

<sup>68</sup> Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, *Obra y tomo citados*, p. 987.



El séptimo antecedente es el artículo 100 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856, que señalaba: "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia: El conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, de aquellas en que la Unión fuere parte; de las que se refieran a los tratados celebrados por la autoridad federal, y de las que intenten los embajadores y agentes diplomáticos de las naciones extranjeras. En los demás casos comprendidos en el artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, o bien de última instancia, conforme a la graduación que haga la ley, de las atribuciones de los Tribunales de Circuito y de Distrito"<sup>59</sup>.

Otro antecedente es el artículo 98 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 que a la letra dice: "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia: El conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte"<sup>60</sup>.

Como noveno antecedente está el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, cuyo artículo 104 establecía: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado con motivo de sus respectivas atribuciones o sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquellas en que la Federación fuere parte"<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México", citada, p. 568

<sup>60</sup> Ibidem, p. 623.

<sup>61</sup> Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Obra y tomo citados, p. 987

Un último antecedente lo encontramos en el artículo 105 de la Constitución General de la República de 1917, como obra del Poder Constituyente Originario, reformado por decreto de 19 de junio de 1967, publicado en el Diario Oficial de 25 de octubre del mismo año, después reformado por el artículo único del Decreto de 21 de Octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial del 25 del mismo mes y año, después reformado por el artículo único del Decreto de 30 de Diciembre de 1994 publicado en el Diario Oficial del 31 del mismo mes y año, en vigor en los términos del artículo Octavo Transitorio de este Decreto, que a la letra señalaba: Corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como de aquéllas en la que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley<sup>92</sup>.

Como se aprecia de los antecedentes, en confrontación con el actual 105 reformado, en aquellos no se incluía ni al Distrito Federal ni a los municipios como sujetos procesales capaces de ejercitar la acción de controversia constitucional. Al incluirse en su nuevo texto, sin duda alguna, se ha querido robustecer el federalismo, como lo veremos en el siguiente capítulo al analizar las fuentes reales que dieron origen al nuevo texto y su propia ratio legis.

### III. 3. SU RATIO LEGIS (EL FEDERALISMO)

Se ha venido señalando, como razón de ser de la reforma al artículo 105 constitucional, que crea como mecanismo de defensa de la Constitución dos procedimientos denominados controversia constitucional y la acción de

<sup>92</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, S.A., 90ª Edición, México, 1990, p. 84

inconstitucionalidad, defensa que, de manera necesaria, abarca la del federalismo. Y así es, según se desprende de la Iniciativa Presidencial correspondiente, cuando se asienta: "Debido a la variedad de posibilidades de control de constitucionalidad que se abrieron con la reforma y a las importantes atribuciones con que para resolverlas cuenta la Suprema Corte de Justicia, cabe afirmar que la misma se ha constituido en un auténtico tribunal constitucional. Ello redonda, necesariamente, en el fortalecimiento del estado de derecho y en el desarrollo del régimen federal que los mexicanos estamos empeñados en consolidar. En efecto, desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia cuenta con atribuciones para revisar la regularidad de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, la actuación de esos poderes u órganos se somete de un modo preciso al derecho y, particularmente, a nuestra Constitución Política. Igualmente, las nuevas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto existe la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, puedan plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a fin de que la misma determine a cual de ellos deba corresponder"<sup>91</sup>.

Y en la propia iniciativa, a manera de conclusión, se establece, "Si el deseo y aspiración de todos los mexicanos se dirige a lograr una sociedad en la que impere el derecho y se reconozca y admita la pluralidad y diversidad de opinión de sus integrantes, los procedimientos previstos en el artículo 105 constitucional constituyen un importante elemento para lograrlo. En este sentido, cuando un órgano cuenta con los procedimientos para impugnar un acto o norma eremitado

<sup>91</sup> Iniciativa del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, sobre la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994, p. 11

por otro órgano, se da la posibilidad de que los conflictos entre ellos encuentren una vía jurídica de solución y, por ende, que se mantenga la paz social. La propia dinámica de las relaciones políticas encuentra en muchas ocasiones situaciones cuya resolución puede llegar a rebasar los marcos de la institucionalidad, de ahí que sea importante contar con procedimientos mediante los cuales resulte factible resolverlos jurídicamente<sup>41</sup>.

Como se desprende de los textos transcritos, la reforma al 105 constitucional y la ley reglamentaria correspondiente, tienden, en una primera vertiente, a mantener un control estricto de la constitucionalidad; y como consecuencia de este postulado general, la tendencia significa salvaguardar el régimen federal que como forma de gobierno adoptamos los mexicanos a través del Constituyente Permanente y la paz social, cobrando dinamismo el postulado de que nadie puede hacerse justicia por su propia mano ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Es innegable que es una gran reforma por viabilizar la solución pacífica de las controversias a través de nuestro Máximo Tribunal, sometiendo incluso a juicio a la propia Federación, como sucedió en el denominado "Caso Tabasco".

El corolario que antecede se ve confirmado por las conclusiones a las que llegaron las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Tercera Sección, al formular el dictamen respecto de las iniciativas de ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se asienta, respecto de la supremacía constitucional, lo siguiente: "El constitucionalismo significa el imperio del derecho por medio de la norma jurídica, que excluye toda arbitrariedad, circunstancia intencionada o caprichosa. Por consecuencia lógica la supremacía constitucional ocupa el lugar más relevante dentro de la graduación jurídica de

<sup>41</sup> Iniciativa citada, p. 11

un estado de derecho. La supremacía constitucional es un imperativo que obliga a gobernantes y a gobernados, por esta razón si la Constitución es el derecho fundamental de la organización de una comunidad política, es el ordenamiento supremo que contiene valores, principios y ordena poderes, resultando preciso tutelar la defensa de los principios de la Constitución frente a posibles desviaciones de la ley a través de procedimientos cuya claridad sea incuestionable y cuyo propósito sea la resolución de controversias y la declaración de inconstitucionalidad de las leyes que contradigan al ordenamiento supremo. El principio de la supremacía constitucional descansa y se sostiene en definiciones normativas, doctrinarias y jurisprudenciales, estableciendo las decisiones fundamentales de carácter político, social, económico, cultural y religioso, erigiéndose la Constitución en el ordenamiento superior de todo el derecho positivo del Estado. Así ningún ordenamiento secundario u ordinario que forme parte del sistema jurídico estatal debe oponerse, violar o apartarse de las disposiciones constitucionales...<sup>65</sup>.

Del dictamen a comento, en su parte transcrita, se insiste, claramente se desprende que la preocupación del Constituyente Permanente y del legislador común hacedor de la ley reglamentaria, fue salvaguardar el régimen constitucional donde se encuentran establecidos los derechos individuales (parte dogmática), así como la forma de gobierno y las bases de su funcionamiento, incluyendo las garantías sociales consignadas en el artículo 27 y 123 (parte dogmática), porque la salvaguarda de estos valores implica necesariamente la paz social y garantiza, evidentemente, el progreso. Por ello resulta extraño el asombro de los medios de difusión de que en el "Caso Tabasco" se hubiera demandado al Poder Ejecutivo Federal.

<sup>65</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Tercera Sección, sobre Iniciativas de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución, 1994, pp. 4 y 5.

Se estima que la reforma constitucional de diciembre de 1994 consiguió un avance en materia de vigilancia, control constitucional y equilibrio político entre las diferentes entidades y poderes de nuestro sistema federal, y particularmente para asegurar la estabilidad y la división en el ejercicio de las facultades de esos poderes, bajo la regla comprendida, respecto del reparto de competencias, en el 124 constitucional. Evitar el abuso del poder central respecto de los Estados de la Federación y de éstos en relación con los municipios, así como evitar el abuso entre poderes federales y locales, es la actual tendencia, estableciendo así un real y efectivo federalismo, con el fortalecimiento del municipio libre que, cabe aclarar, era libre solo de nombre.

De lo que fue el artículo 105 constitucional antes de su reforma, que originó, se puede afirmar, el predominio del centralismo, está reconocido en la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimientos Constitucionales Reglamentaria de los Artículos 105 y 133 de los Estados Unidos Mexicanos, se establece: "Mención aparte merecen las controversias constitucionales consagradas en el art. 105 de la Constitución antes de su reforma, que si bien tenían por propósito garantizar el equilibrio de las facultades de la federación y de las entidades federativas, así como las propias de estas (sic), muy pocas veces se ha aplicado en la práctica. Tal vez porque, como lo afirma el Dr. Héctor Fix Zarnudio, cuando estos litigios jurídicos se han presentado, sobre todo entre el gobierno federal y el de algún Estado, se ha decidido por medio de un instrumento calificado como 'desaparición de poderes', previsto por el art. 76, fracc. V de la Constitución, y que se atribuye al Senado de la República. El propio autor señala que la última controversia constitucional efectivamente planteada ante la Suprema Corte de Justicia conocida con el nombre de 'Caso de Oaxaca', se resolvió por el Pleno del más alto Tribunal de la República los días 3 y 7 de diciembre de 1932, con motivo del conflicto planteado por el Procurador General de la República en

representación del gobierno federal, para solicitar la nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos, expedida por el Gobierno del Estado de Oaxaca el 13 de febrero del mismo año<sup>66</sup>.

La desaparición de poderes a que se refiere la exposición de motivos, según se reconoce en la misma, era el instrumento del centro para resolver las controversias entre la Federación y los Estados. Lisa y llanamente se desaparecían los poderes, que no se declaraban desaparecidos. Este vicio se quiso desterrar indudablemente, cuando el propio Poder Ejecutivo de la Unión, en la Exposición de Motivos de las Reformas a la Constitución de 1994, señaló "se trata de llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional"<sup>67</sup>.

Por último, como también se asienta en la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimientos Constitucionales a que se ha hecho mérito, en lo atinente a los efectos de la sentencia que resuelve la controversia constitucional, "se da un paso históricamente trascendente cuando al lado del amparo contra leyes solicitado por particulares, se incorporan procedimientos instados por órganos públicos ante la Suprema Corte de Justicia, a través de los cuales se puede obtener la invalidez de leyes o disposiciones con efectos generales"<sup>68</sup>.

### III. 4. DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA

La doctrina, respecto de los alcances e interpretación de la competencia de la Suprema Corte de Justicia para dirimir la controversia constitucional, en términos

<sup>66</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Procedimientos Constitucionales Reglamentaria de los Artículos 105 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994, p. 14

<sup>67</sup> Exposición de Motivos de las Reformas de 1994 al Artículo 105 Constitucional.

<sup>68</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Procedimientos Constitucionales, citada, p. XV

del 105 antes de su reforma, señala: "En resumen, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para actuar, a través del pleno cuando un Estado interponga reclamación contra otro: a) Por cuestiones de límites; b) Por invasión de jurisdicción; c) Cuando un grupo de residentes en el territorio de otro Estado incurra en violaciones que afecten la soberanía del que se estime afectado. Ahora bien, por lo que corresponde a conflictos surgidos entre los poderes de una entidad federativa, podrá dictar resolución, si por ejemplo: a) en la esfera administrativa se invade la jurisdicción de una autoridad judicial; b) cuando los miembros del Poder Legislativo han pretendido desconocer facultades del Poder Ejecutivo; y c) que tengamos noticia, cuando han existido problemas de orden municipal entre colindantes. Finalmente, la Federación puede ser parte siempre que las leyes secundarias así lo dispongan; en dichos casos nuestro alto tribunal conocerá de los juicios respectivos. La mejor defensa de la Constitución frente a los poderes públicos se encontrará en la forma de evitar todo exceso, para corregir cualquier acto que implique violación a las normas jurídicas. De ahí que sea el Poder Judicial federal en quien haya quedado depositado el deber jurídico de reparar una violación que afecte a la nación misma o a una de sus partes"<sup>69</sup>.

El maestro Marco Tulio Ruiz Cruz<sup>70</sup>, delegado del Gobierno del Estado de Tabasco en la controversia constitucional planteada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra actos de la Federación, por el actuar de la Procuraduría General de la República, ha sostenido respecto de la controversia constitucional: "Que a partir de la reforma de mayo de 1995 al artículo 105 constitucional, se fortaleció el régimen federal al concederle primero a la

<sup>69</sup> Barajas Montes de Oca Santiago, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, pp. 249 y 250.

<sup>70</sup> Ruiz Cruz Marco Tulio, Opinión vertida en entrevista con el autor de esta tesis el día 15 de julio de 1996, en la Ciudad de México, Distrito Federal.



Suprema Corte de Justicia, facultades para conocer de acciones de inconstitucionalidad y dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos, a que se refiere la fracción I del precepto a comento; segundo, porque al quedar diferenciadas dichas instituciones jurídicas del juicio de garantía, previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales, con matices y reglamentación especiales, los Estados, el Distrito Federal, la Federación, los municipios, etc., podrán hacer valer sus intereses, cuando pudieran verse afectados, a través de los mecanismos previstos en el nuevo artículo 105 constitucional, y que implican, como se dijo anteriormente, el fortalecimiento del régimen federal."

La "Controversia Constitucional fue una creación del Constituyente de 1917. Durante mucho tiempo esta institución no se llevó a la práctica y recientemente, como tu recuerdas, el año pasado se modificó la institución, se reformó el artículo 105 y por virtud de él existe la posibilidad ya concreta de que los Estados demanden a la Federación, la Federación a los Estados, los municipios a los Estados, o los municipios a la Federación. Es una controversia por virtud de la cual se trata de enmarcar a cada uno de los entes previstos en la Constitución dentro de su campo de acción, cuando hay una invasión de jurisdicciones o una invasión de competencias se da la controversia y la Corte actuando en Pleno, es la que resuelve en primera y única instancia y en forma definitiva"<sup>71</sup>.

El propio maestro Elisur Artega Nava, ha sostenido que: "Por virtud de la controversia, la suprema corte de justicia de la nación asume las funciones de defender la constitución, definir su sentido e impedir que los órganos de

<sup>71</sup> Artuaga Nava Elisur, en entrevista a Miguel Angel Granados Chapa, el miércoles 23 de agosto de 1995, reproducida en la obra "La Controversia Constitucional". Barra Tabasqueña de Abogados, Colegio de Abogados A.C., México, 1995, pp. 22 y 23

autoridad de los entes previstos por ella, rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros"<sup>72</sup>.

En relación a la jurisprudencia, se citan los siguientes criterios jurisprudenciales:

**JUICIOS CONTRA LA NACION.** Conforme al artículo 105 de la constitución general, el conocimiento de los juicios contra la nación, no compete a los jueces de distrito, sino directamente a la Suprema Corte de Justicia, por ser la Federación parte en la contienda"<sup>73</sup>.

**JUICIOS FEDERALES.** (Casos en que la Federación es parte). La competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a que se refiere el artículo 105 constitucional, se surte en las controversias en que la Federación es parte, solo en aquellos negocios en que sea precisamente la Federación la que intervenga; en la inteligencia de que conforme a los artículos 39 y 43, interpretados con relación a los artículos 49, 50, 80 y 94 de la Constitución General de la República, por Federación debe entenderse, para los efectos del citado artículo 105, la entidad Estados Unidos Mexicanos sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la nación, ni menos aún con alguno de los órganos de cualquiera de esos tres poderes"<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Artcaga Nava Elisur, "La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad", Editorial Monte Alto, México, 1996, p. 3

<sup>73</sup> Tomo X.- Compañía Constructora Richardson, S.A., página 252.- Tomo XIV.- Pinal Sotero, página 417.- Tomo XVIII.- Torres Juan P., Suc. de, página 139.- Tomo XIX.- Pasio Miguel y Coags., página 1005.- Tomo XXVIII.- Pereyra Abel, Suc. de, página 1846.- Tesis jurisprudencial número 425, Apéndice XXXVI, página 765.

<sup>74</sup> Juicio Ordinario Federal número 4/957.- Pedro Vargas Chávez contra la Federación.- Informe de 1957.- Pleno.- páginas 108-109.- de 3 de septiembre de 1957.- Mayoría de 15 votos.

"PODERES DE LOS ESTADOS, CONTROVERSIAS ENTRE LOS. Incumbe a la Suprema Corte de Justicia, la defensa de la Constitución, en otro caso previsto por el artículo 105 de la Carga Magna. Conforme a esa norma, 'corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten... entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos... tal controversia no se abre de oficio; precisamente para su planteamiento, se necesita la demanda del poder que se sienta ofendido o atacado, para que se justifique la intervención de la Suprema Corte de Justicia, por medio de un procedimiento que, entre tanto no lo fije la ley, es el de un juicio ordinario donde se oye a la parte demandada; por tanto, la facultad de conocimiento está subordinada también a la existencia de una instancia de parte interesada, y el fallo debe producirse dentro del procedimiento antes citado y no fuera de él"<sup>75</sup>.

"SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuere parte; pero los conflictos entre la Federación y los Estados de que debe conocer la Corte en única instancia, son aquellos que surjan entre esas entidades, en su carácter de cuerpos políticos, pero no de los que versen exclusivamente sobre los derechos patrimoniales de las mismas, como sujetos de derecho civil."<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Góngora Pimentel Genaro David y Miguel Acosta Romero, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 1992, p. 1032, tomada de.

<sup>76</sup> T. XXI, p. 935, declaración de incompetencia del juez de distrito de Michoacán para conocer de un juicio de nacionalización, Agente del Ministerio Público Federal en Michoacán, 3 de octubre de 1927, mayoría de 9 votos.

"SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, COMPETENCIA DE LA, PARA CONOCER DE CONTROVERSIAS EN QUE LA FEDERACION ES PARTE. El artículo 104, en relación con el 105 de la Constitución Federal, debe entenderse en el sentido de que corresponde a la Corte conocer de las controversias en que la Federación interviene, cuando tales controversias se refieren a asuntos del orden civil privado, pues en los demás casos, la competencia corresponde a los otros Tribunales de la Federación"<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Góngora Pimentel Genaro Davida y Miguel Acosta Romero, *ibidem*, p. 1034.

## **CAPITULO IV**

### **EL PROCEDIMIENTO DE LA CONTROVERSIDA CONSTITUCIONAL**

#### **IV. 1. LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL**

Reformado que fue el artículo 105 constitucional, donde quedaron establecidos los procedimientos de las controversias constitucionales (fracción I) y las acciones de inconstitucionalidad (fracción II), se hacía necesaria una ley que los reglamentara, a fin de viabilizar la solución jurídica de los procedimientos que fueran planteados al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello, en términos del artículo octavo transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales, estableció que: "Las reformas al artículo 105, entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente". Lo anterior significaba que las reformas constitucionales al 105 no surtirían ningún efecto mientras no existiera una ley que reglamentara los procedimientos de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Con base en los antecedentes citados, fue así que, a iniciativa presidencial, el Congreso de la Unión conoció del proyecto de ley reglamentaria en cita y una vez analizado y votado en cada una de las Cámaras, el Congreso Federal envió el decreto de

reformas aludido, de 24 de abril de 1995, al C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos para que éste, con fundamento del a fracción I del artículo 89 del Pacto Federal, lo publicara para su debida observancia. Por esta razón, en el Diario Oficial de 11 de mayo de 1995, se publicó el Decreto materia de comentario.

Con la nueva ley, como se afirma en la iniciativa del Presidente de la República "...es posible afirmar que México cuenta con un sistema completo de garantías de la Constitución. Sea por la vía del juicio de amparo, de las controversias constitucionales o de las acciones de inconstitucionalidad, resulta posible que los órganos del Poder Judicial de la Federación en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, lleguen a determinar la validez de casi la totalidad de las actuaciones de las autoridades públicas, sean estas federales, locales o municipales"<sup>76</sup>

La ley reglamentaria en cita, estructuralmente, consta de tres Títulos: el primero de ellos se refiere a las disposiciones generales; el segundo a las controversias constitucionales; y el tercero a las acciones de inconstitucionalidad.

Dentro del Título I, Disposiciones Generales, se regula, en términos generales, lo atinente a la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad que le fueran planteadas, regulando su actuar en los marcos de la propia ley en cita y, en lo no previsto en ella, por el Código Federal de Procedimientos Civiles; se determina que días son hábiles, con remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; se preceptúa lo atinente a los plazos; lo que corresponde a las

---

<sup>76</sup> Iniciativa de Ley de Procedimientos Constitucionales Reglamentaria de los Artículos 105 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, citada, p. 1

notificaciones; la forma de presentación de la demanda; y lo atinente a la regulación de las multas.

En efecto, en el artículo 1º se preceptúa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones de dicho título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del 105 constitucional, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles para lo no previsto en dicha ley.

Comentario. La supletoriedad, de acuerdo a su definición semántica, significa suplir algo que falta, añadir, completar lo que falta de una cosa, o remediar la carencia de ella. Consecuentemente, todas aquellas materias procesales no previstas en la Ley Reglamentaria a comentario, resulta aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el artículo 2º, se establece que para los efectos de los procedimientos constitucionales referidos, son hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así, en términos del 163 de dicha ley, solo pueden computarse como inhábiles los sábados y domingos, el primero de enero, el 5 de febrero, el 21 de marzo, el primero de mayo, el 16 de septiembre y el 20 de noviembre, "durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley"<sup>79</sup>.

Comentario. Dentro de los días que se consideran como hábiles para los efectos del artículo 2º analizado, se incluyen, a manera de ejemplo, los días 25 de diciembre de cada año y el 1º de diciembre de cada seis cuando opera el

---

<sup>79</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, contenida en "Nueva Legislación de Amparo Reformada", Editorial Porrúa, S.A., 66 Edición, México, 1966, pp. 245 y 246.

cambio del Poder Ejecutivo Federal, lo que debe tomarse muy en cuenta porque, para efectos del juicio de garantías, según el artículo 23 de la Ley de Amparo, resultan inhábiles en esa materia, inclusive, el 5 de mayo, el 14 de septiembre y el 12 de octubre. Lo anterior quiere significar que no existe un criterio definido respecto de los días inhábiles.

En el artículo 3º se establece la forma de computar los plazos, los que empezarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ello el día del vencimiento; contabilizando, obviamente, solo los días hábiles; y no corriendo, desde luego en los períodos de receso ni cuando se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia.

Comentario. Aunque el artículo emplea el término "plazos", estimo que debiera emplear el de "términos", ya que por el primero, según el maestro Eduardo Pallares<sup>80</sup>, "El término o espacio de tiempo que se concede a las partes para responder o probar lo expuesto y negado en juicio"; por el segundo, "...tiempo en que un acto procesal debe llevarse a cabo para tener eficacia y validez legales". Lo anterior, aún cuando la palabra término, en su acepción más amplia, sea sinónima de plazo.

En complemento de lo comentado, es aplicable la siguiente jurisprudencia: "2489. TERMINOS JUDICIALES. Cuando los tribunales no están en funciones, no deben correr los términos concedidos a las partes para que hagan valer sus derechos ante aquellos"<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Pallares Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 9ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, pp. 601 y 759.

<sup>81</sup> Jurisprudencia 1931 (Quinta Época) Apéndice 1917-1918, Segunda parte, p.8111. Visible en el Tomo de Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1984-1987, Actualización IX-X Civil, Ediciones Mayo, México, 1991, p. 1382.



En el artículo 4º se regulan las notificaciones de las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia, las que deberán efectuarse al día siguiente de haberse pronunciado, mediante publicación de lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, a través de diverso medios, sea por actuario, por correo certificado, o por vía telegráfica en casos urgentes, mereciendo las notificaciones al Ejecutivo Federal la aclaración de que deben entenderse con el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a quien corresponda el asunto, o con el Consejero Jurídico del gobierno; y se establece también la posibilidad en dicho numeral de que las partes puedan designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

Comentario. La notificación es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución judicial, según lo afirma el maestro Eduardo Pallares<sup>62</sup>. Y a propósito de los autorizados para oír notificaciones, resulta aplicable la siguiente jurisprudencia: "2064. JURISPRUDENCIA 2ª. SALA SUPREMA CORTE. 2ª. J/7. NOTIFICACIONES. AUTORIZADO PARA OIRLAS. Su designación debe ser reconocida por el juzgador para que pueda surtir sus efectos..."<sup>63</sup>.

En el artículo 5º se impone la obligación de las partes a recibir los oficios de notificación y que, para el evento de que se hagan por conducto de actuario, se haga constar por éste el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, quien, si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se entenderá por legalmente hecha.

---

<sup>62</sup> Pallares Eduardo, Obra citada, p.570

<sup>63</sup> 2ª Sala. Jurisprudencia 2ª 7. 8ª Época. Gaceta No. 19-21 Julio-Septiembre 1989. p. 71, visible en el Tomo de Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1988-1991, Actualización XI-XII, Civil II, Ediciones Mayo, 1994, pp. 1565 y 1566.

Comentario. Consecuentemente con lo estipulado en este numeral, compete a la Suprema Corte de Justicia, para el caso de darse la negativa de firmar el acta o recibir el oficio de notificación, dictar auto declarativo de que en razón de dicha contumacia la notificación tiene el carácter de legal.

En el artículo 6° se preceptúa que las notificaciones surtan sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas, y que aquellas que no fueren hechas con las prevenciones señaladas en la ley tienen el carácter de nulas, previo incidente planteado por parte interesada.

Comentario. Por surtir sus efectos las notificaciones al día siguiente de haberse realizado, debe entenderse que los términos empiezan a contar un día después. Y en relación con la nulidad de notificaciones, existe de manera expresa el incidente de nulidad correspondiente, aunque cabe señalar que de plantearse éste, por entenderse que las partes se hacen sabedoras de la resolución notificada, el incidente planteado tendrá que ser adverso al promovente por aplicación de la siguiente jurisprudencia: "NOTIFICACIONES IRREGULARES.- Si la persona notificada indebidamente, se manifestare en juicio sabedora de la providencia, la notificación surtirá desde entonces sus efectos como si estuviera legalmente hecha"<sup>84</sup>.

En el artículo 7° se establece la posibilidad de que las demandas o promociones de término puedan presentarse fuera del horario de labores ante el Secretario General de Acuerdos (de la Suprema Corte de Justicia) o ante la persona designada por éste.

---

<sup>84</sup> Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes, 1988-1991, Actualización XI-XII Civil II, citada, p. 1577.

Comentario.- Dada la posibilidad planteada en el numeral a comentario, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera fehaciente, debe enterar a las partes del domicilio particular del C. Secretario General de Acuerdos o de la persona que éste designe para receptor demandas o promociones de término. El silencio a este respecto, deja en estado de indefensión a las partes.

En el artículo 8º se regula la presentación de promociones cuando las partes radican fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia, quienes podrán realizarlas en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o por envío desde la oficina de telégrafos, entendiéndose en ambos casos como fecha de presentación de los recursos la del depósito o el envío.

Comentario.- Tomando en cuenta que el numeral en cita establece que las oficinas de correos o telegráficas se encuentren ubicadas en el lugar de la residencia de las partes, se impone la necesidad, para el caso de duda, de acreditar tal extremo mediante el oficio que al efecto rinda la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En el artículo 9º se regula el aspecto de multas, imponiéndose a razón de días de salario, teniendo en cuenta el mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionada.

Comentario.- La multa, dentro de su concepción jurídica, de acuerdo a la definición del maestro Eduardo Pallares<sup>85</sup>, significa: "sanción de carácter pecuniario consistente en el pago de determinada cantidad de dinero, para hacer

---

<sup>85</sup> Pallares Eduardo, Obra citada, p. 563.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

cumplir sus determinaciones o en ejercicio de su facultad disciplinaria. En el primer caso son un medio de apremio y en el segundo una corrección".

#### IV. 2. DISPOSICIONES GENERALES.

Las disposiciones generales, aplicables tanto a los procedimientos de controversias constitucionales como a los de las acciones de inconstitucionalidad, han quedado precisadas en el apartado inmediato anterior, mereciendo análisis por separado la regulación procesal relativa a las partes, a los incidentes, a la suspensión de los actos cuya invalidez se demanda, así como a las causas de improcedencia y de sobreseimiento en las controversias constitucionales.

##### *a) De las partes.*

En términos del artículo 10 de la ley reglamentaria analizada, tienen el carácter de parte, como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia, como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto materia de la controversia; como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse; y el Procurador General de la República.

Consecuentemente con lo anterior, "solo pueden ser parte en una controversia aquellos a quienes la constitución prevé expresamente. Únicamente pueden figurar como partes, ya sea como actoras o demandadas, ciertas autoridades; ella sólo se puede dar entre: la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; eso es lo que hace que opere la competencia exclusiva del pleno de

la corte; esa debe ser la regla general, válida en todo caso, salvo que se trate de un acto que afecte directa, expresa y limitadamente a un poder u órgano de autoridad determinado y exista norma expresa que así lo permita como lo hacen los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105. Quienes no aparecen en la enumeración limitativa que hace la fracción I del artículo 105, no pueden recurrir a la controversia constitucional; así, están excluidos de promoverla una diputación permanente de una entidad, un presidente municipal, por sí; ellos y las cuestiones en que intervengan están sujetos a la competencia de los tribunales ordinarios competentes<sup>86</sup>.

Comentario. Cabe destacar, en primer término, que en toda controversia constitucional, tiene el carácter de parte el Procurador General de la República, por ser, entre otros órganos, el garante de la Constitución, en términos del párrafo tercero del artículo 102 A constitucional y artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En segundo lugar, también merece destacarse que las partes en la controversia constitucional deben tener un interés procesal, que bien puede denominarse interés constitucional, consistente, siguiendo al maestro Elizur Arteaga Nava<sup>87</sup> "... que exista una violación a la Constitución General de la República", en perjuicio de la parte actora y como ejecutada por quien tiene el carácter de demandada, teniendo como finalidad el procedimiento la salvaguarda del sistema constitucional mexicano; esto es, la actora pretende la declaración de invalidez de actos que estima inconstitucionales, la demandada, por el contrario, pretende sostener la constitucionalidad de tales actos, interviniendo el Procurador General

---

<sup>86</sup> Arteaga Nava Elisur, "La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, El Caso Tabasco", citada, p. 13.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 13.

de la República para que, sin formar ningún litis consorcio con actora o demandada, salvaguardar la Constitución

En el artículo 11 se regula el aspecto de la personalidad de las partes, estableciendo que tanto actor como demandado y tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para presentarlos, con la presunción, debe entenderse de facto, de que quienes comparecen gozan de la representación legal y cuentan con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el mismo numeral se prevé que en las controversias constitucionales no se admite ninguna forma diversa de representación a la ya mencionada y que, sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a audiencias y rindan en ellas pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en la ley reglamentaria.

Por lo que se refiere al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como ya se ha dicho, será representado por el secretario de estado, por el jefe de departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente.

Este artículo merece tres diversos comentarios: el primero en que en la propia controversia tendrá que acreditarse con la Constitución local, con la ley reglamentaria correspondiente o con cualquier otro ordenamiento jurídico, el carácter representativo del funcionario que represente al actor, demandado o tercero interesado, siendo esto un requisito esencial. El segundo, que no se puede comparecer por conducto de apoderado o de representante legal, sino, como ya se dijo, por el funcionario autorizado por norma jurídica expresa. El

tercero, atinente a que cualquiera de las partes pueda designar delegados, pero solo para el exclusivo propósito de los actos procesales enmarcados en el propio precepto, así, los delegados no pueden, a manera de ejemplo, ampliar la demanda.

Para los efectos de aclarar los conceptos vertidos en este apartado, debe decirse que el concepto de parte está íntimamente ligado con la idea de acción, siendo ésta un poder inherente al derecho de reacción contra el quebranto o violación, por lo que a esa idea sobre la acción corresponde el de parte procesal "como titular de la relación jurídica substancial"<sup>514</sup>. O como dice Eduardo Pallares<sup>515</sup>, siguiendo la Enciclopedia Espasa, "Parte es la persona interesada en un juicio y que sostiene en él sus pretensiones, compareciendo por sí mismo o por medio de otras que la representan real o presuntivamente. En general, las partes que intervienen en un juicio son dos: actor que presenta la demanda ejercitando la acción, y reo que es a quien se exige el cumplimiento de la obligación que se persigue mediante la acción...". De lo anterior se concluye que la parte actora y la demandada, en todo procedimiento, deben tener un interés jurídico que la legitima para actuar en juicio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas ejecutorias de amparo ha sostenido que: "PARTE EN EL PROCESO. CONCEPTO. En primer término, debe señalarse que el concepto de parte no se refiere a las personas que intervienen en un proceso, sino a la posición que tienen en él. Así es, la parte actora es la que inicia el procedimiento para exigir del demandado determinada prestación, y la segunda parte tiene una posición, en cierto modo pasiva, porque recibe el impacto de la acción ejercitada en contra suya... el concepto de parte, puede

<sup>514</sup> Chiovenda, Enciclopedia Jurídica Omnia, Tomo XXI, Editorial Driskill, S.A., Argentina, 1990, p.

514

<sup>515</sup> Pallares Eduardo, obra citada, p. 588.

resumirse de la siguiente manera: en el sujeto del litigio y el sujeto de la acción el primero es la persona respecto de la cual se hace el juicio, y el segundo es la persona que hace el juicio o concurre a hacerlo. En el sujeto del litigio recaen las consecuencias del juicio mientras que no suceda otro tanto con el sujeto de la acción. El concepto de parte debe atribuirse en primer término y fundamentalmente al sujeto del litigio, y secundariamente al sujeto de la acción, pero en los dos casos la palabra tiene un significado diverso, que surge del contraste entre la función pasiva de quien soporta el proceso y la activa de quien lo hace<sup>90</sup>.

*b) Incidentes.*

En los artículos 12 y 13 de la ley reglamentaria en análisis, se regulan los incidentes en general, normando los de previo y especial pronunciamiento y los susceptibles de ser resueltos al dictarse la sentencia definitiva. Los primeros podrán promoverse por las partes ante el ministro instructor antes de que se dicte la sentencia, substancándose en una audiencia en la que el ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dicte la resolución que corresponda. En términos de dichos artículos, son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos; los restantes son susceptibles de fallarse hasta la sentencia definitiva, con excepción del relativo a la suspensión de los actos cuya invalidez se demanda.

---

<sup>90</sup> Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, Amparo en revisión 137/89.- José Luis Martínez González, mayoría de votos; y Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Precedente IV, visible en las pp. 1632 y 1633, del Tomo de Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes, 1988-1991, Actualización XI-XII Civil II, citada.



"El incidente procesal surge cuando se plantea una cuestión accesoria dentro del proceso o con motivo de él, pero siempre dentro del curso de la instancia"<sup>91</sup>, o dicho de otra manera es una cuestión que sobreviene entre los litigantes durante el curso de la acción principal.

Sobre los incidentes de especial pronunciamiento a que se refieren los artículos 12 y 13, cabría señalar que el de nulidad de notificaciones procede cuando éstas no se han hecho en los términos de lo dispuesto por los artículos 4º, 5º y 6º de la ley reglamentaria analizada; el de reposición de autos, en el caso de certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente; y el de falsedad de documentos, cuando éstos se impugnen de espurios y que puedan ser trascendentes para el resultado final del procedimiento por ser fundatorios de la acción o de las excepciones opuestas, entendiéndose la suspensión del procedimiento por estos motivos.

### *c) Suspensión.*

Se encuentra regulada en los artículos 14 al 18, inclusive, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al respecto cabe señalar, siguiendo al maestro Elisur Arteaga Nava<sup>92</sup> "La vía reglamentaria prevé la posibilidad de que sea concedida la suspensión del acto que motiva la controversia. La regulación que hace de esta materia tiene cierta similitud con la suspensión en el amparo; se establecen ciertos criterios por virtud de los cuales se establece una prelación de los intereses federales en detrimento de los locales; ello disfrazada bajo la fórmula "... se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las

<sup>91</sup> Enciclopedia Jurídica Ormeza, Tomo XV, citada, pp. 370 y 371

<sup>92</sup> Arteaga Nava Elisur, "La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, El Caso Tabasco", citada, pp. 42 y 43.

instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante'. No hay razón para que exista una discriminación de esa naturaleza; en la controversia no hay agravio ni parte agraviada; se está frente a una invasión de competencias violatoria de la constitución...".

Y en efecto, como se desprende de los numerales citados en este apartado, si bien es cierto que se regula la suspensión de los actos cuya invalidez se reclama, también lo es de que queda a juicio del ministro instructor la concesión o no del pedimento al efecto, tomando en cuenta los parámetros que marca la propia ley. Pero como es fácilmente sostenible, en el caso de las controversias constitucionales, cuando existe una violación constitucional y ésta, por su naturaleza, es violatoria del régimen federal por la invasión de competencias de quien tenga el carácter de demandado, la suspensión debe concederse, aún de oficio, porque la gravedad del quebranto al régimen constitucional y a la propia forma de gobierno (el federalismo) es de tal naturaleza que, como valores jurídicos fundamentales, en una axiología jurídica, están muy por encima del orden público o de la sociedad, puesto que se trata, insisto, de algo que fragmenta la estructura del Estado. Por otro lado, tampoco debe pretextarse por la Suprema Corte de Justicia que en el caso de las controversias constitucionales, de concederse la suspensión, se resuelve el fondo del negocio, ya que, resulta evidente, el carácter suspenso de los actos cuya invalidez se demanda, es meramente temporal y no se entra al fondo del negocio, sobre todo teniendo en cuenta que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia definida, ha sostenido: "2499. SUSPENSION. Al resolverse sobre ella, no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo..."<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> Jurisprudencia 187 (Quinta Epoca), p. 316, Volumen Comunes al Pleno y Salas, Octava Parte,

*d) Improcedencia y sobreseimiento.*

Estas cuestiones procesales se encuentran reguladas en los artículos 19 y 20 de la ley reglamentaria en cita. Por orden de método, me referiré a cada una de las causales de improcedencia y posteriormente a los del sobreseimiento.

Las controversias constitucionales son improcedentes, según fracción I del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Comentario.- Resulta explicable esta causa de improcedencia, toda vez que los actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no pueden ser materia de revisión por la misma entidad judicial.

En términos de la fracción II, resulta improcedente la controversia constitucional cuando pretendiera tener como objeto normas generales o actos en materia electoral.

Comentario. Esta causa de improcedencia también resulta evidente, puesto que por dispositivo constitucional contenido en la fracción I del artículo 105, la materia electoral queda expresamente excluida.

Según la fracción III, es improcedente la controversia constitucional cuando se pudiera reclamar invalidez de normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.

Comentario. De la fracción a comentario se desprende nítidamente que no es factible la acumulación de controversias constitucionales por conexidad de causa o por litispendencia; lisa y llanamente no pueden coexistir porque las posteriores no serían admitidas por la improcedencia citada.

Según la fracción IV del propio 19 de la ley reglamentaria, la controversia constitucional es improcedente contra normas generales o actos que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, bastando la integración de la causal cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.

Comentario. Es atendible la causa de improcedencia en cita, toda vez que, en el primero de los supuestos contemplados, contra normas o actos que hubieren sido materia de ejecutoria dictada en diversa controversia, se da la autoridad de cosa juzgada; y, en el segundo, por versar sobre la ejecución de una ejecutoria dictada en diversa controversia constitucional, se trata de la ejecución de la misma.

Según la fracción V del mismo numeral 19, la controversia constitucional es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

Comentario. También resulta evidente esta causal de improcedencia, toda vez que por haber cesado los efectos de la norma general o los actos cuya invalidez se demanda, no existiría materia de reclamo y se carecería de sustento procesal por la falta de interés jurídico tanto en la actora como en la demandada.

Según la fracción VI del numeral en cita, la controversia constitucional resulta improcedente cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.

Comentario. En esta fracción se establece, forzosamente, el principio de definitividad, que establece la Ley de Amparo; sin embargo, cabe aclarar que siendo violaciones constitucionales la materia del procedimiento controversial, estimo que no se puede dar ninguna otra vía que no sea la prevista en la fracción I del 105 constitucional. Dicho de otra manera, esta causal estimo no se da desde el punto de vista jurídico-procesal constitucional.

En términos de la fracción VII del 19 reglamentario en cita, la controversia constitucional es improcedente cuando se plantea fuera de los plazos previstos en el artículo 21 también reglamentario.

Comentario. Según el artículo 21 referido, los términos para la interposición de la demanda de controversia constitucional son de treinta días tratándose de actos, e igual término tratándose de normas generales, y de sesenta días respecto de conflictos sobre límites distintos de los previstos en el artículo 73 fracción IV de la Constitución General de la República.

Según la fracción VIII, la controversia constitucional es improcedente en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley reglamentaria que se analiza.

Comentario. Esa fracción contiene un precepto abierto, en el que, sin embargo, no se percibe que otras causales de improcedencia derivadas de la ley reglamentaria puedan ser invocadas.

Las causales de improcedencia, en todo caso, deberán examinarse de oficio, lo que quiere significar que antes de proceder a la admisión de la demanda, deberá tenerse en cuenta si existe alguna o algunas de ellas.

Respecto de la improcedencia, siguiendo al eminente maestro Ignacio Burgoa O.<sup>94</sup>, en lo conducente a la improcedencia del amparo, criterio aplicable al caso de las controversias constitucionales, señala que consiste en que: "... la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objeto, es decir la dicción del derecho sobre la cuestión de fondo o substancial que su imaginario ejercicio plantea. En la realidad jurídica, empero, la improcedencia de cualquier acción específica se manifiesta en que ésta no consigna su objeto propio, o sea, en que no se obtenga la pretensión del que la ejercita y precisamente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión". Lo anterior quiere significar que el presunto demandante no obtendrá lo que demanda por existir impedimento para la Suprema Corte de Justicia de la Nación para entrar al análisis de los conceptos de invalidez planteados y resolver sobre su procedencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia dictada sobre la improcedencia del juicio de amparo, aplicable por similitud, ha sostenido que: "1439. IMPROCEDENCIA. Sea que las partes la aleguen, o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías"<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Burgoa O. Ignacio, "El Juicio de Amparo", obra citada, pp. 446 y 447.  
<sup>95</sup> Jurisprudencia 940 (Quinta Epoca), Apéndice 1917-1988, Segunda Parte, p. 1538, visible en el Tomo de Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1984-1987, Actualización IX-X Civil, citada, p. 675.

En lo conducente al sobreseimiento, sus causales se encuentran contenidas en el artículo 20 de la ley reglamentaria de que se viene hablando. Así, en su fracción I, se prevé como causa para sobreseer el desistimiento de la demanda por la actora cuando su materia verse sobre la invalidez de actos, pero sin que en ningún caso pueda serlo tratándose de normas generales.

Comentario. Tratándose de la invalidez de actos, como se desprende de la fracción comentada, opera el sobreseimiento por el desistimiento de la demanda; pero, si se tratare de la invalidez de normas generales, la Suprema Corte de Justicia debe continuar con el procedimiento porque el análisis de los conceptos de invalidez es de orden público. En este mismo sentido, debe hacerse notar que no se establece como causal de sobreseimiento el desistimiento de la acción, lo que a mi juicio representó una omisión que se presta a confusiones: así es, los efectos del sobreseimiento es dejar la situación fáctica o las cosas tal como se encontraban antes de la interposición de la demanda, por lo que de operar éste por desistimiento de la instancia, se admite la posibilidad del replanteamiento de una nueva demanda cuando se está dentro de los términos a que se refieren las tres diversas fracciones del artículo 21 de la ley reglamentaria en cita.

Según la fracción II del artículo 20, procede el sobreseimiento cuando sobrevinieren alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 19.

Comentario. Resulta evidente esta causal de sobreseimiento, pudiendo ser hecha valer por parte interesada o de oficio.

De conformidad con la fracción III del 20 en cita, procede el sobreseimiento cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia o cuando no se probare la existencia de este último.

Comentario. Para evitar el sobreseimiento, en forma similar al juicio de amparo, debe acreditarse de manera plena la existencia del acto cuya invalidez se reclama, por cualquier medio de prueba, para mantener la materia de la controversia constitucional.

Por virtud de la fracción IV del 20 citado, procede sobreseer cuando, por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, no admitiéndose acuerdo respecto de normas generales.

Comentario. Esta causal de sobreseimiento implica que por convenio entre las partes se deje sin efecto un acto que resulta inconstitucional, admitiéndose la autocomposición del negocio; pero sin que proceda respecto de leyes generales puesto que, por una obviedad jurídica, seguirían teniendo efectos respecto de diversos destinatarios.

Respecto del sobreseimiento, en cuanto a su alcance procesal, en el juicio de amparo, de aplicación afín al caso de la controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido en jurisprudencia definida que: "2403. SOBRESEIMIENTO. El sobreseimiento en el amparo pone fin al juicio, sin hacer declaración alguna sobre si la Justicia de la Unión ampara o no, a la parte quejosa, y, por lo tanto, sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición de la demanda..."<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Jurisprudencia 179 (Quinta Epoca), p. 305, Volumen Comunes al Pleno y Salas, Octava Parte, Apéndice 1917-1975.



#### IV. 3. DE LA INSTRUCCION

La instrucción en la controversia constitucional se puede resumir en los siguientes actos procesales, según criterio del licenciado Everardo Cabrera<sup>97</sup>, Delegado del Gobierno del Estado de Tabasco en la controversia constitucional 11/95, "1.- Presentada la demanda, le corresponde analizar su procedencia a un ministro instructor, cargo que recae según el turno que lleve al efecto la Suprema Corte de Justicia. 2.- El ministro instructor deberá analizar la demanda y, de no encontrar causal de improcedencia, debe admitirla a trámite. 3.- En el auto admisorio de demanda ordenará emplazar a la parte demandada para que la conteste en el término de treinta días, dando vista a las demás partes, tercero o terceros interesados y Procurador General de la República, para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga. 4.- La contestación a la demanda, pudiendo plantearse reconvencción y, en este caso, ésta deberá plantearse en los términos prevenidos para la demanda, contestándose en los términos prevenidos para el caso de la respuesta o contestación. 5.- Si del escrito contestatorio apareciere un hecho nuevo o, incluso, surgiera hasta antes del cierre de la instrucción, a partir de cualquiera de tales opuestos el actor podría ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes. 6.- Transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación a la reconvencción, el ministro instructor señalará fecha para audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, con excepción de la documental que podrá presentarse con anterioridad. 7.- Las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes y en ellas se procederá a recibir,

---

<sup>97</sup> Cabrera Everardo, Opinión vertida en entrevista realizada por este autor el 30 de agosto del año en curso.

por su orden, las pruebas y los alegatos por escritos de las partes. 8.- Concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución. 9.- Por último, procede el dictado de la sentencia, debiendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios".

Establecido cual es el procedimiento, para una mejor comprensión del mismo, me referiré a los aspectos particulares del procedimiento.

*a) Demanda y contestación.*

He señalado que el término para la interposición de la demanda es de treinta y sesenta días tratándose de actos o normas generales cuya invalidez se demande, o, en su caso, de sesenta días cuando se trata de conflictos de límites distintos a los previstos en el artículo 73 fracción IV de la Constitución General de la República. En estas condiciones, tratándose de actos, el término corre al día siguiente de la notificación del mismo; tratándose de normas generales, al día siguiente de su publicación o, en su caso, al día siguiente en que se produzca el primer acto de aplicación; tratándose de conflictos de límites, a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Por cuanto a los requisitos que debe contener la demanda, consignados en el artículo 22 de la ley reglamentaria, esencialmente debe contener la entidad, poder u órgano actor; la entidad, poder u órgano demandado y su domicilio para emplazar; las entidades, poderes u órganos terceros interesados y sus domicilios, si los hubiere; los actos cuya invalidez se demanda; los preceptos constitucionales violados; y los hechos y abstenciones que le consten al

demandante; pero muy especialmente y como formando parte de la esencia misma de la demanda, los concepto de invalidez. Agregaría, como otros elementos que deben contener la demanda, que se dirige al C. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la atención del C. Ministro Instructor y, desde luego, la naturaleza del procedimiento, puesto que existen controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

En lo conducente a la contestación de la demanda, en términos de lo dispuesto por el artículo 23 de la ley reglamentaria, deberá contener, cuando menos, la afirmativa o negativa de los hechos, con expresión de los que ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, y las razones y fundamentos jurídicos que, a manera de excepciones, se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate. Pero evidentemente que, para una identificación de la controversia, deberá citarse el nombre de la actora y de la demandada, así como el número que le haya correspondido, y estar dirigido a quien haya resultado ministro instructor.

*b) La ampliación de demanda y contestación.*

Esta posibilidad se encuentra contemplada procesalmente en el artículo 27 de la ley reglamentaria, condicionándose su procedencia a que del escrito contestatorio apareciere un hecho nuevo, o apareciere un hecho superveniente hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción. Y cabe aclarar que, como ya quedó precisado, la ampliación de la demanda y su contestación deben tramitarse con los requisitos mismos que exige la ley en cita para la demanda y contestación originales.

Por otro lado, preciso es destacar que se contempla, para el caso de obscuridad de la demanda o de irregularidad en la misma, la prevención y que, en caso de no subsanarse tales vicios, debe darse vista al Procurador General de la República para que emita opinión sobre la admisión o desechamiento del escrito postulatorio. Sobre este particular, el maestro y doctor en derecho Manuel Ruiz Daza<sup>98</sup>, señala: "La prevención a que se refiere el artículo 28 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa un absurdo, puesto que si la obligación de la Corte es suplir la deficiencia de la demanda, de la contestación, de los alegatos, etcétera, no se explica ningún requerimiento para subsanarla, procediendo la suplencia en cualquier estado del procedimiento; pero más absurdo resulta que se tenga que consultar al Procurador General de la República para que su opinión decida si se admite o no a trámite el reclamo, puesto que esto implica la delegación de funciones jurisdiccionales de la Corte a un funcionario público que no esté investido de tales facultades".

*c) Ofrecimiento de pruebas.*

En la controversia constitucional son admisibles todo tipo de pruebas, excepto la confesional, por mandato del artículo 31 de la ley reglamentaria, y aquellas que sean contrarias a derecho. Pero dicho artículo faculta al ministro instructor para desechar aquellas probanzas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

---

<sup>98</sup> Ruiz Daza Manuel, Opinión vertida en entrevista realizada por este autor el 5 de septiembre del presente año.

Si bien es cierto que de acuerdo al artículo 32 de la ley reglamentaria las pruebas deben ofrecerse y rendirse en la audiencia de ley, tal ofrecimiento se sujeta a las siguientes variantes: a) Las documentales pueden presentarse con anterioridad a la audiencia; b) La testimonial, pericial y de inspección ocular, deben anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia; c) No serán admisibles más de tres testigos por cada hecho; d) En la prueba pericial el ministro instructor designa al perito o peritos, pudiendo cada una de las partes designar al propio para que se asocian al primero o primeros o bien rindan su dictamen por separado; e) Para viabilizar el ofrecimiento de pruebas, según el artículo 33, las autoridades tienen obligación de expedir a las partes, oportunamente, las copias o documentos que le solicite, empleándose el apremio en caso de contumacia y denunciándose los hechos por desobediencia a mandato judicial.

*d) Audiencia de pruebas y alegatos.*

Abierta la audiencia, con o sin la asistencia de las partes, se procede a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes, estando facultado el ministro instructor para decretar pruebas para mejor proveer y fijando al efecto fecha para su desahogo, si de las ofertadas y recibidas no se desprende la procedencia o improcedencia de lo reclamado en la controversia. Y ya se ha dicho que terminada la audiencia se somete al Pleno de la Corte el proyecto de resolución por el ministro instructor y, con su opinión, se dicta la sentencia correspondiente.

*e) La suplencia de la demanda.*

Dados los conflictos que se someten a resolución a través de las controversias constitucionales, para un mejor control constitucional, la ley reglamentaria, en sus artículos 39 y 40, imponen la obligación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios. El procedimiento así, se simplifica.

*f) De las sentencias.*

Con total independencia de los requisitos que deben contener de acuerdo con el artículo 41 de la ley reglamentaria, debe señalarse, para efectos de este trabajo, que la declaración de invalidez de las sentencias, según el segundo párrafo del artículo 45, no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

*g) De la ejecución de sentencias.*

Para el debido acatamiento de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales, según el artículo 46 de la ley reglamentaria, las partes condenadas tienen la obligación de informar en el plazo otorgado en la propia sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si ha quedado debidamente cumplida; en caso de que no se cumpla la sentencia, al condenado, incluso, por resolución del Pleno, se le puede aplicar los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, es decir, el

cumplimiento sustituto de la sentencia que, por inactividad procesal o por falta de interés jurídico de parte interesada, puede producir la caducidad.

*h) De los recursos.*

En las controversias constitucionales solo son admisibles, como recursos, la reclamación y la queja. El primero es procedente en las hipótesis contempladas en el artículo 51 de la ley reglamentaria y se substancia de la siguiente manera: debe interponerse en un plazo de cinco días (Art. 52), expresando agravios y acompañándose las pruebas conducentes; debe promoverse ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las partes por un plazo de cinco días para que aleguen lo que a su derecho convenga, y transcurrido dicho plazo deberá turnar los autos a un ministro instructor para que elabore el proyecto de resolución que deberá someter al pleno (Art. 53).

La queja es procedente en los casos a que se refiere el artículo 55 de la ley reglamentaria, a saber, contra la demandada o cualquier otra autoridad por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión de los actos cuya invalidez se demanda; y contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia. En el primero de los casos podrá interponerse hasta en tanto se falle la controversia en lo principal; en el segundo de los supuestos hasta dentro del año siguiente al de la notificación de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia o, en su caso, al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última. Este recurso se substancia con el requerimiento, por quince días, a la autoridad para que deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso o para que rinda un informe y ofrezca pruebas; transcurrido el término señalado, se fija fecha para audiencia dentro de

los diez días siguientes a fin de desahogar pruebas y formular alegatos; y hecho lo cual se turna el expediente a un ministro instructor para los efectos de la resolución que deberá someterse al Pleno.



## **CAPITULO V**

### **LA MATERIA PENAL EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL**

Como ha quedado precisado, la controversia constitucional, en términos de la fracción I del artículo 105 del Pacto Federal, procede, entre otros casos, cuando se dan entre la Federación y una entidad federativa. Tiene incidencia en lo penal, porque, necesariamente, la Federación o el Estado han invadido la esfera de competencia del uno o del otro en dicho ámbito, sea por ejecutar actos o por haber emitido normas de carácter general. Todo lo anterior, obviamente, en relación directa con el reparto de competencias que para la Federación y para los Estados miembros se encuentra establecido en el artículo 124 constitucional en la fórmula que ya ha quedado precisado. De alguna manera existe una invasión competencial que transgrede la fórmula constitucional de que las facultades no concedidas explícitamente a la Federación implícitamente corresponden a los Estados miembros.

#### **V. 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El artículo 21 de la Constitución General de la República, según lo enunciado, establece, a nivel de garantía individual, que la persecución de los delitos

incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Partiendo de este presupuesto general, habida cuenta de que por Federación debe entenderse la unión de Estados libres y soberanos en sus regímenes interiores (en realidad autónomos), en una sola entidad llamada Federación misma, Unión o Estado Federal, resultaba preciso que existiera un Ministerio Público Federal; y que, además, existiera un Ministerio Público local o del fuero común para cada una de las entidades que se federaron y que se encuentran establecidas y organizadas de conformidad a sus propios ordenamientos jurídicos internos. En este contexto, como entre los poderes del gobierno, constitucionalmente hablando, solo actúan por facultades que expresamente les confiere la Constitución General de la República, acudiendo al texto que enuncia las correspondientes al Ministerio Público Federal, resumidamente, se concluye que solo pueden conocer de delitos de carácter federal, en términos y extensión de lo dispuesto por el artículo 102 A de la Constitución General de la República.

La competencia del Ministerio Público Federal es, por decirlo de alguna manera, una ecuación jurídica: Es el encargado de perseguir los delitos según el 21 Constitucional; pero sólo los delitos federales por así disponerlo el artículo 102 A también constitucional; quedando vedado conocer de los delitos del fuero común que implícitamente son de la competencia de la Procuraduría General de Justicia, sea del Distrito Federal o de cada una de las entidades federativas.

No obstante lo anterior, en una ley secundaria, en el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 10, se establece a la letra: "Art. 10.- ... En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán asimismo, competencia para juzgarlos..."

El principio consignado en el numeral transcrito establece lo que se conoce con el nombre de "atracción por conexidad", y quiere significar que tratándose de acumulación real o ideal\* de delitos, cuando interviene uno de naturaleza federal con otro de competencia del fuero común, la Procuraduría General de la República atrae la competencia de este último.

Como se desprende del artículo 10 procesal en cita, fuera del marco competencial que la Constitución General de la República otorga al Ministerio Público Federal, éste puede conocer de delitos del fuero común con el solo cumplimiento del requisito de que exista un concurso real o ideal de delitos y en el cual uno de ellos sea de carácter federal.

#### V. 2. ¿PUEDE EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL INVESTIGAR DELITOS DEL FUERO COMUN?

La respuesta a la interrogante planteada debe ser categórica. La Procuraduría General de la República no está facultada constitucionalmente para conocer de los delitos del fuero común. Las bases jurídico-constitucionales de este corolario se fundamenta, como ya se ha dicho, en un solo presupuesto: sólo puede conocer de los delitos del fuero federal porque esa es la facultad que explícitamente le fue concedida por el Constituyente Originario, quedando reservada la persecución de los delitos del fuero común a la Procuraduría General de Justicia sea del Distrito Federal o de cada uno de los Estados integrantes de la Federación.

---

\* En términos de lo dispuesto por el artículo 18 del Código Penal Federal, existe concurso ideal cuando con una sola conducta se cometen varios delitos y existe concurso real cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos.

### V. 3. EL PRINCIPIO DE ATRACCION POR CONEXIDAD (ARTICULO 10 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES)

Como ya ha quedado precisado, en la citada ley procesal, de carácter secundario en relación a nuestra Carta Fundamental, se confieren facultades a la Procuraduría General de la República que constitucionalmente no le corresponde, lo que obliga a sostener que dicho artículo es atentatorio de los artículos 21, 102 A y 124 constitucionales. El numeral que establece la atracción por conexidad es netamente inconstitucional.

Más aún, de la propia ratio legis de la parte que se analiza del artículo 10 se desprende su inconstitucionalidad. En efecto, la Cámara de Diputados<sup>99</sup>, en sesión del 23 de noviembre de 1993, en discusión del Capítulo denominado Problemas de Competencia, señaló: "III.9. Problemas de competencia. El artículo 6º establece como principio: Es tribunal competente para conocer de un delito, el del lugar en que se comete. En la práctica, sin embargo, sobre todo en relación con la delincuencia organizada se dan con frecuencia situaciones que obligan a adoptar otros criterios, como son los siguientes: a) Competencia por conexidad. Una de esas situaciones se da cuando se trata de delitos conexos, en que concurren delitos federales y del fuero común. Si bien hay reglas para decidir el problema de competencia (artículo 11), no hay claridad para estos casos, por lo que se propone preverlo en el párrafo segundo del artículo 10, dándole competencia para conocer de tales situaciones a la autoridad federal, atendiendo a que los delitos federales, por ser tales, revisten mayor proyección de afectamiento al interés social que los del fuero común".

<sup>99</sup> Sesión de la Cámara de Diputados de Noviembre 23 de 1993, en que se discutió el denominado problema de competencia y respecto de las reformas publicadas en Decreto del 10 de enero de 1994., Año III, No. 11, p. 886.

Como puede verse del razonamiento que como ratio legis ha quedado precisado, en términos del artículo 6º del Código Federal de Procedimientos Penales, antes de la reforma de 10 de enero de 1994, era tribunal competente para conocer de un delito el del lugar en que se comete; y de acuerdo al artículo 11 del propio ordenamiento, se contienen las reglas a través de las cuales se decide el aspecto de competencias. En este tenor, por ser evidente, en el mencionado artículo 6º y en el también aludido 11 no se establecen facultades para la investigación de los delitos del fuero común en favor de la Procuraduría General de la República; dichos numerales se refieren a competencia jurisdiccional. Así, con una premisa falsa, el legislador concluye que la Procuraduría General de la República puede investigar delitos del fuero común y que el Poder Judicial Federal es competente para juzgarlos. Dicho de otra manera, la ratio legis se refiere al aspecto de la competencia jurisdiccional, por lo que debió concluir únicamente, aún cuando se tratare de violación constitucional, que los tribunales federales en materia penal serían competentes para juzgar delitos del fuero común que estuvieran conexados con delitos del fuero federal; pero al concluir que el Ministerio Público Federal puede perseguir los delitos del fuero común, hace del artículo 10 un sofisma y quebranta, por doble partida, la Constitución General de la República.

Como quiera que fuere, en cada caso particular en que una persona se vea afectada por la aplicación del artículo 10, viabilizando la atracción por conexidad, tendrán que ser los propios jueces federales en materia de amparo los que determinen, mediante juicio constitucional de garantías, la inconstitucionalidad del numeral en cita.

#### V. 4 EL CASO TABASCO

Así se le puede denominar a la controversia constitucional entablada por el Estado de Tabasco, como entidad, en contra de la Federación, por actos de la Procuraduría General de la República, consistentes en pretender conocer de supuestos delitos del fuero común (de la competencia de la Procuraduría General de Justicia de dicha entidad federativa), presuntamente vinculados con supuestos delitos del orden federal.

##### *a) Planteamiento del problema.*

Dentro de este apartado, se incluirán lo que es, en esencia, el planteamiento del problema; pero también, en síntesis, lo conducente a los conceptos de invalidez contenidos en la demanda inicial; las excepciones planteadas por el Poder Ejecutivo Federal y por el C. Procurador General de la República; el concepto de invalidez contenido en la ampliación de la demanda; las excepciones opuestas en la contestación a la ampliación; una breve reseña de las pruebas aportadas por las partes; lo sucedido en la audiencia de ley; y, por supuesto, el resultado de la controversia o sentencia.

De la demanda de controversia constitucional<sup>100</sup>, concretamente de su Capítulo VI Antecedentes, se desprende el planteamiento del problema, por lo que la reproduzco literalmente: "1.- Según tuvimos conocimiento con fecha 20 de agosto en curso, por virtud de un boletín emitido por la Procuraduría General de la República, en esta Ciudad de México, Distrito Federal, el 13 de junio de 1995,

<sup>100</sup> Arteaga Nava Elisur, "La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El Caso Tabasco", citada, pp. 337 y 338.

el ciudadano Andres Manuel López Obrador y otros miembros del Partido de la Revolución Democrática denuncia, en relación con diversos hechos que, a su juicio, pudieran constituir la comisión de ilícitos, en los que supuestamente se incurrió, en violación de leyes de la entidad, en el último proceso electoral celebrado en el Estado de Tabasco con vista a renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y ayuntamientos del Estado.

"2.- Los ilícitos objeto de la denuncia y que son objeto de las averiguaciones que se han abierto y sigue el C. Procurador General de la República son los de defraudación fiscal, defraudación fiscal equiparada, destrucción de documentos o de sistemas fiscales, encubrimiento fiscal, peculado, falsedad en declaraciones judiciales, delitos electorales y asociación delictuosa, derivados o relacionados con el proceso electoral realizado en el Estado de Tabasco, con el fin de renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y ayuntamientos del Estado, que se organizó y llevó a cabo de conformidad con la Constitución Política, la Ley Electoral, además de las leyes y disposiciones aplicables del propio Estado de Tabasco y que concluyó con los comicios que tuvieron verificativo el pasado día 20 de noviembre de 1994.

"3.- Los hechos en que se pretende fundar la denuncia se reducen a lo siguiente: una diferencia entre lo que la Ley Electoral del Estado de Tabasco autorizaba como monto máximo para gastos de campaña, y las erogaciones que, supuestamente, realizó el partido que llevó a los suscritos Gobernador, los diputados al Congreso y los titulares de los Ayuntamientos del Estado a los cargos que ocupamos, y los cuestionamientos que formulan en relación con las fuentes locales de financiamiento de las que obtuvieron los fondos suplementarios excedentes.

"4.- Los denunciantes, con el fin de fincar la competencia de la Procuraduría General de la República, de lo que tenemos entendido, han pretendido fundar su denuncia en leyes federales que, desde luego, no son aplicables y probar los hechos mediante la exhibición de documentos contables que supuestamente les fueron entregados en la plaza pública principal de esta ciudad de México el día 5 de junio pasado....

"6.- Dada la organización política que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente dada nuestra organización federal, que se finca, entre otras instituciones jurídico-políticas, en la existencia de Estados Libre y Soberanos y de que tanto el C. Presidente de la República, como el C. Procurador General de la República, han protestado guardar la indicada constitución, supusimos que, en respeto de la autonomía de nuestra entidad, se librarían de inmediato las instrucciones de archivo.

"7.- No obstante lo anterior, con fecha 20 del presente mes de agosto, por un boletín emitido por la Procuraduría General de la República, hemos tenido conocimiento de que el C. Procurador, titular de ella, ha dado curso a las diligencias y girado oficios a diferentes dependencias e instituciones, solicitando información en relación con los hechos que constituyen los supuestos delitos denunciados, y que, incluso, procederá a citar a las personas que tuvieron participación en el manejo de esos recursos económicos.

"8.- En virtud de lo anterior viola, en forma burda y evidente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el pacto federal que ella consigna y garantiza y la autonomía de la que, como Entidad Libre y Soberana, goza el Estado de Tabasco, por medio de este escrito recurrimos ante ese alto Tribunal que usted preside a demandar se declare la invalidez de los referidos actos..."



Como se desprende claramente de los antecedentes, la materia de la demanda de la controversia constitucional, en resumen, se hizo consistir en que la Procuraduría General de la República dio curso a indagatorias de supuestos delitos que eran de la competencia del Ministerio Público del fuero común del Estado de Tabasco, como finalmente se reconoció.

En lo conducente a los conceptos de invalidez, se puede comentar lo siguiente:

El primero de ellos se hizo consistir en que tanto los denunciados como la propia Procuraduría General de la República, asumían la comisión de delitos del orden federal porque, supuestamente, los denunciados habían dispuesto para la campaña política que culminó con los comicios de noviembre de 1994 recursos de naturaleza federal, aduciendo al efecto que la participación fiscal de la Federación a los Estados está representada por recursos de la propia Federación; empero, contra esta afirmación se hizo valer que los recursos provenientes de participación tributaria de la Federación a los Estados, son patrimonio de éstos desde el momento mismo en que son contemplados en la Ley de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de los propios Estados; y, como consecuencia, la investigación realizada por la Procuraduría General de la República devenía en ilegal.

El segundo concepto de invalidez se hizo consistir en el quebranto al reparto de competencias establecido en el artículo 124 constitucional, aduciendo que el Ministerio Público Federal solo goza de una facultad investigadora y acusatoria limitada y circunscrita al estar referida solo a los delitos y faltas contra la Federación y que no puede ir más allá, porque, al hacerlo, invade la autonomía de los Estados y viola la Constitución Política del país.

El tercer concepto de invalidez se fundamentó en que el Procurador General de la República al tener abiertas dos diversas indagatorias en contra de un gobernador de una entidad federativa, violaba los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque un funcionario público de ese rango solo es susceptible de ser objeto de un juicio de responsabilidad o de una declaración de procedencia en términos de los numerales constitucionales mencionados.

En lo conducente al cuarto concepto de invalidez, en interpretación que de él hace el licenciado Marco Tulio Ruiz Cruz<sup>101</sup>, se hizo consistir "... la Procuraduría General de la República, para conocer de supuestos delitos del fuero común, se fundamenta en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales que es, a todas luces, inconstitucional, puesto que el Ministerio Público Federal sólo puede conocer de aquellos delitos a que constitucionalmente los circunscribe el artículo 102 A de la Constitución General de la República, es decir, de los que tengan el carácter de federales. Y por tanto, el Congreso de la Unión, al legislar el artículo 10, adopta la postura de poder constituyente al otorgarle facultades explícitas a la Procuraduría General de la República para investigar delitos que no son de su fuero".

En cuanto al quinto concepto de invalidez, directamente relacionado con el cuarto, se hizo consistir en la violación flagrante en que incurrió el Congreso de la Unión por exceso en el ejercicio de la facultad que tiene consignada en la fracción XXX del artículo 73, toda vez que si bien es cierto, para viabilizar el ejercicio de las funciones que tiene el Ministerio Público Federal de acuerdo con el 102 A mencionado, puede legislar un Código de Procedimientos Penales,

<sup>101</sup> Profesionista mencionado, quien tuvo el carácter del Delegado del Gobierno del Estado de Tabasco en la Controversia Constitucional 11/95, en entrevista concedida al suscrito el 15 de agosto de 1996.

también lo es que dicho código debe normar el actuar de dicha Representación Social sólo en el ámbito de su competencia, que es, repito la persecución de los delitos del fuero federal.

Respecto de la demanda de controversia constitucional a que me he referido, en cuanto al planteamiento del problema y a los conceptos de invalidez, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela<sup>102</sup>, señaló: "En este caso dijo, tenemos una controversia de carácter constitucional entre el Estado de Tabasco y la Federación. No se trata de controversias entre funcionarios públicos, sino entre dos entidades: el Estado de Tabasco, entidad federalista que tiene personalidad moral de derecho público y está representada por el gobernador Roberto Madrazo Pintado. La Federación, por su parte, es la persona moral suprema y como Estado Federal está representada por el Jefe del Ejecutivo y por el Procurador de la República. En este caso, la Federación, representada por el titular de la Procuraduría General de la República,... ha violado en perjuicio de la soberanía de Tabasco, varios preceptos constitucionales, que se señalan en la demanda presentada por el gobernador. Que quede claro, no es un pleito entre el gobernador de Tabasco y el procurador; es un pleito como controversia entre Tabasco y la Federación. Tampoco se trata de un pleito entre funcionarios ni es una cuestión política. Las controversias se llaman constitucionales porque son exclusivamente jurídicas y no políticas.

Respecto de la propia demanda, el maestro Raúl Carrancá y Rivas<sup>103</sup>, señaló: Es totalmente válido el recurso de controversia constitucional interpuesto ante la

<sup>102</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, en entrevista exclusiva para el Diario Tabasco Hoy, el 21 de agosto de 1995, reproducida en la obra "La Controversia Constitucional, los expertos opinan en los medios de comunicación", publicada por Barra Tabasqueña de Abogados, Colegio de Abogados, A.C., p. 5.

<sup>103</sup> Carrancá y Rivas Raúl, en entrevista telefónica para el periódico El Universal al reportero Alejandro Torres, el 22 de agosto de 1995, reproducida en la obra "La controversia constitucional, los expertos opinan en los medios de comunicación", citada, p. 9.

Suprema Corte de Justicia de la Nación por el gobernador de Tabasco..., ya que se podría vulnerar la soberanía de esa entidad, si no está debidamente fundamentada la intervención de la Procuraduría General de la República en la investigación de los presuntos delitos conectados al financiamiento de la campaña priista."

Emplazados que fueron el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, como representante de la Federación, y el C. Procurador General de la República, contestaron en tiempo la demanda de controversia constitucional. En este contexto, el Ejecutivo Federal, básicamente, argumentó como excepción que no se le imputaban ningún acto o ley general de manera directa y que por tanto debía operar el sobreseimiento. La Procuraduría General de la República, en síntesis también, en cuanto al fondo, argumentó que no investigaba delitos del fuero común sino delitos del orden federal, y en lo procesal esgrimido causas de improcedencia como las referentes a que la demanda estaba fuera del tiempo que de treinta días establece la ley para accionar y que, además, el gobernador constitucional del Estado de Tabasco y el Procurador General de Justicia de dicha entidad federativa no se encontraban investidos de la personalidad necesaria para comparecer en representación de la soberanía tabasqueña, y por lo que hacia al Presidente del Congreso local tampoco tenía personalidad por no habersele conferido facultades a través de un decreto legislativo.

*b) La suspensión de los actos cuya invalidez se demanda.*

En escrito por separado a la demanda de controversia constitucional, con fundamento en los artículos 12 a 18 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, la parte actora en la controversia solicitó la suspensión en contra de los actos que dieron origen a la misma, concretamente sobre la continuación y

trámite de las indagatorias o averiguaciones previas que abrió la Procuraduría General del a República por los hechos denunciados, hasta en tanto se definiera el fondo de dicho negocio constitucional, aduciendo que la suspensión solicitada, de concederse, no ponía en peligro la seguridad y economía nacionales ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano ni se afectaba gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los intereses puestos en juego en la controversia constitucional, que se magnificaba en la soberanía del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Por Acuerdo<sup>104</sup> del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 22 de agosto de 1995, se resolvió: "Vistos los escritos y anexos..., con fundamento en los artículos 14 y 18 de la Ley Reglamentaria de la Fracción (sic) I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como está ordenado en el auto de esta misma fecha, con copia de la demanda presentada en vía de controversia constitucional, promovida por los comparecientes..., fórmese el incidente de suspensión respectivo. Ahora bien, con fundamento en los artículos 14 y 15 de la Ley Reglamentaria citada, se niega la suspensión de los actos reclamados que se solicitan, consistentes en la continuación y trámite de las averiguaciones previas números..., en virtud de que se impediría al Ministerio Público realizar la función que le tiene encomendada el artículo 21 constitucional, para la investigación y persecución de los delitos lo cual constituye una grave afectación a la sociedad en general, quien tiene interés en que se esclarezcan los hechos que motivaron tales indagatorias...".

Como se desprende del incidente planteado y del acuerdo que lo resolvió, la negativa para conceder la suspensión se fundamentó en que, de interrumpirse

<sup>104</sup> Acuerdo del 22 de agosto de 1995 en que se desechó la solicitud de suspender los actos cuya invalidez se demandó en la controversia constitucional, proporcionado a este autor por el despacho Ruiz Cruz, Viana & Cabrera Abogados.

las indagatorias, se afectaría gravemente el interés social. Sin embargo, debe establecerse que la materia de la controversia constitucional, en la que se centraba necesariamente la litis, era la violación o quebranto a la libertad y soberanía del Estado de Tabasco, más propiamente a su autonomía, cuestión no de poca monta puesto que afectaba de manera directa a la característica esencial de la República, a saber, el federalismo. De tal manera que sostener como argumento que de concederse la suspensión se afectaba el interés social, sin tomar en cuenta el interés de la República, a mi juicio representó un error de nuestro Máximo Tribunal, más aún cuando el criterio de la negativa se sigue sustentando al resolverse el recurso de reclamación que se interpuso en contra del auto donde se consignó la negativa y en el cual, más grave aún, se sostiene que el aspecto del interés social se encuentra consignado en la Constitución, dando a entender que el federalismo no forma parte del texto constitucional, cuando resulta claro para cualquier estudioso del derecho que una de las instituciones jurídicas fundamentales de nuestro sistema jurídico-político es, precisamente, la forma de gobierno adoptada por el Constituyente y que, en términos del artículo 40, es la de una República, representativa, democrática y federal.

Pero también es dable señalar que, como en el propio auto en que se niega la suspensión de los actos reclamados, se ordenó dar curso al incidente de suspensión y en el mismo, como una gigantesca contradicción procesal se niega, sin tramitarse el incidente, la suspensión que debiera haber constituido su materia. En otras palabras, se abrió el incidente de suspensión, pero se negó dicha suspensión sin substanciar y resolver el incidente respectivo, lo que, también a mi juicio, representa un absurdo procesal, ya que todo incidente, en términos de la ley reglamentaria en cita, debe substanciarce recibiendo las pruebas de las partes, para ser desahogadas en audiencia, y culminar con una

sentencia interlocutoria que admita o niegue la procedencia. En el caso a estudio, como ya lo he dicho, en el auto que ordena la apertura del incidente se niega la suspensión, quedando sin materia y obviamente sin substanciar y sentenciar.

*c) El carácter secreto de las indagatorias y los medios de prueba.*

En términos de lo dispuesto de los artículos 31 y 33 de la ley reglamentaria, las partes en la controversia constitucional podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho; y, a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, todas las autoridades tienen la obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten y, en caso contrario, pedirán al ministro instructor que requiera a los omisos.

En este tenor, la parte actora en la controversia, para acreditar la procedencia de la acción constitucional ejercitada, ofreció como pruebas las instrumentales públicas consistentes en todo lo actuado en las dos averiguaciones previas que tenía abierta la Procuraduría General de la República, para determinar, adicionalmente, que toda la investigación se centraba no en hechos que pudieran haber sido constitutivos de delitos federales sino en hechos que tenían una proyección de competencia de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tabasco.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió las instrumentales a que me he referido y razonó que una vez que transcurriera un término prudente para su entrega, en caso de negativa a proporcionarlas, se le requeriría para tales efectos con la aplicación de las medidas de apremio.

En este contexto, la Procuraduría General de la República, aduciendo que las averiguaciones previas son de carácter secreto, se negó a proporcionar copia certificada de las indagatorias referidas, cambiando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en revocación de sus propias determinaciones, el criterio inicial de admitirlas para, en cambio de ellas, admitir solamente informes de su avance.

Sobre el particular, a mi juicio, debió exigir la Suprema Corte a la Procuraduría General de la República la entrega de las averiguaciones previas, porque, el carácter secreto que adujo como fundamento de la negativa, opera única y exclusivamente en el aspecto de la investigación realizada por el Ministerio Público Federal, pero no opera como excusa para no integrarlas a un expediente de una controversia constitucional en la que estaba en juego un concepto jurídico fundamental de la Nación Mexicana, el mismo federalismo.

La controversia constitucional se resolvió por sentencia<sup>105</sup> dictada con fecha 26 de marzo de 1996, cuyos considerandos principales, y puntos resolutivos, por su importancia, a continuación reproduzco:

"Cuarto.- En primer lugar debe analizarse la excepción dilatoria de falta de legitimación ad processum que, aun cuando el Procurador General de la República la engloba en las causas genéricas de sobreseimiento de la demanda, por tratarse de un presupuesto procesal, en caso de resultar fundada tomaría innecesario examinar las demás causas de improcedencia de la demanda y, necesariamente, el fondo del problema planteado.. De acuerdo con

---

<sup>105</sup> Sentencia en copia certificada facilitada a este autor por el Despacho Ruiz Cruz, Viana & Cabrera Abogados, pp. 87 y siguientes.



el artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Tabasco... las atribuciones del Congreso del Estado son, entre otras: ... XIV.- Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna Ley o acto del Gobierno Federal constituye una violación a la soberanía del Estado o a la Constitución General de la República; De las facultades atribuidas explícitamente al Congreso del Estado de Tabasco, importa destacar aquella que señala la susodicha fracción XIV, que confiere legitimación procesal al Congreso del Estado de Tabasco para el propósito allí especificado... Así que la sola comparecencia del señor Pedro Jiménez León, con el carácter indicado, es suficiente en este caso para considerar que ocurrió con la representación de dicho órgano legislativo que, como ya se ha visto, es en quien recae la representación de la entidad política para estos menesteres...

"Quinto.- Como consecuencia de la conclusión a que se ha llegado en el Considerando anterior, cabe sobreseer en la presente controversia constitucional en relación con el Gobernador y el Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, dado que ellos no están legitimados para ejercitar la acción prevista en el inciso a) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

"Sexto.- Resulta infundada la segunda causal de sobreseimiento que el Procurador General de la República invocó al contestar la demanda en controversia constitucional..., es preciso convenir que para el campo del Derecho Penal los sujetos activos o agentes del ilícito son personas físicas individualizadas; no entes u órganos

colectivos. Por eso, es cierta la aseveración del Procurador General de la República según la cual la institución a su cargo no puede investigar a órganos del Estado de Tabasco. De allí, sin embargo, no se sigue que las averiguaciones previas impugnadas no incidan en la materia propia de este conflicto controversial y que, por tanto, el Estado de Tabasco, representado legítimamente por su Congreso, no haya tenido interés jurídico para haber promovido la demanda de origen...

"Séptimo.- También es infundada la causa de improcedencia que se hace consistir en la presentación extemporánea (sic) de la demanda inicial. En efecto, para formular el cómputo de treinta días que prevé la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria aplicable, no es correcto comenzar a hacerlo a partir del día catorce de junio de mil novecientos noventa y cinco, fecha en que la Procuraduría General de la República..., emitió y difundió el boletín de prensa 507/95 en el que, en esencia, se informó acerca de la denuncia de hechos..., pues no hay prueba fehaciente de que en esa fecha los hoy actores hubieran tenido conocimiento personal y directo del boletín de prensa; sostener la aseveración contraria no encontraría más apoyo que una simple conjetura. Si bien es cierto que en el boletín de prensa 701/95 que la Procuraduría General de la República difundió el veinte de agosto del año próximo pasado si se hace clara mención a las diligencias que esa Institución había llevado a cabo para proseguir las indagatorias; sin embargo, los hoy actores admiten haber sabido de la existencia del boletín de esa fecha precisa, por lo que esta confesión resulta idónea para calcular el plazo de treinta días hábiles dentro de los cuales la presentación de la demanda fue oportuna.

"Octavo.- Los restantes argumentos de improcedencia resultan ineficaces porque se fundan en hechos y circunstancias cuyo conocimiento nunca se demostró que los actores hubieran tenido o que se hubiesen manifestado sabedores de los mismos.

"Noveno.- A pesar de que (sic) la posible invalidez constitucional del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, resulta extraña al conjunta de actos atribuidos a las autoridades demandadas, los actores plantean de soslayo su nulidad, sin señalar como autoridad demandada al cuerpo legislativo federal que expidió dicho código...

"Décimo.-... consecuentemente, al no habersele atribuido acto alguno al Presidente de la República, se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción IV de la Ley Reglamentaria...

"Décimo primero.- En lo que mira al primer tema de fondo, es menester precisar que el fundamento constitucional de la actuación del Ministerio Público Federal en este caso, radica en lo que disponen los artículos 21, primer párrafo, y 102, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Federal de la República... La armonización de las normas transcritas permite concluir que ante eventualidades como la que se estudia, donde es factible que hubiere concurso real de delitos, y además es posible que hubiere delitos del fuero federal y también del fuero común, el Ministerio Público no tiene impedimento alguno para actuar de la manera que lo está haciendo... En resumen: a la Procuraduría General de la República, en este caso, solo le es dable diferenciar si concurren delitos del fuero federal y

del común, a condición de que primero determine si los hechos denunciados son constitutivos de algún ilícito penal. Por lógica, primero habría que precisar si habría delitos para después determinar a que fuero corresponden; adoptar la proposición inversa sería antijurídico. El órgano investigador no puede saber a priori si se trata de delitos federales o locales sin que antes se averigüe y determine que los hay...

"Décimo segundo.- Toca aquí el estudio de otro tema constitutivo de la litis planteada... ¿Puede el Ministerio Público Federal admitir una denuncia y abrir una averiguación respecto de un servidor público local amparado por la inmunidad prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal? La respuesta debe ser en sentido afirmativo... Las ideas expuestas hasta aquí permiten sostener que si el Ministerio Público Federal lleva a cabo las investigaciones conducentes a demostrar la existencia de hechos probablemente delictuosos, no tiene por qué solicitar un procedimiento de desafuero, dado que técnicamente la etapa previa de averiguación ministerial no es la incoación del proceso penal; la acción punitiva del Estado podría realizarse cuando en el futuro se hubiese salvado el obstáculo que significa ese fuero. Que un funcionario público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituyen o no algún delito...

"Décimo Tercero.- Se aborda aquí la tercera cuestión, que la parte demandante engloba en la pregunta ¿Puede el Ministerio Público Federal ejercer su facultad de investigar delitos fiscales sin mediar

querella de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público?. Al respecto debe decirse que, independientemente de que la parte actora le atribuya a su contraparte transgresión a lo que dispone el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación -lo cual es una cuestión de mera legalidad, no de constitucionalidad que es el objeto y fin de este tipo de controversias-, el problema se despeja con invocar otra vez lo que dispone el último párrafo de la fracción II del artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Penales... De lo anterior se desprende que el requisito de procedibilidad relativo a la querella es susceptible de colmarse, en forma ulterior...

"Décimo Cuarto.- Se da respuesta aquí al Nuevo concepto de invalidez que la parte demandante aduce en su escrito de ampliación de la demanda, el cual consiste, en resumen, en que el Procurador General de la República no aporta prueba alguna de que los delitos que investiga en realidad sean de carácter federal. Con absoluta independencia de que en esta controversia constitucional, al Procurador General de la República no se le puede compeler a que compruebe ese extremo o circunstancia, dado que se encuentra apenas en la etapa indagatoria previa, por lo que esta cuestión de derecho sólo podrá despejarse, como ya se ha reiterado, hasta el momento en que a juicio de la autoridad investigadora se pueda determinar si se cometió o no algún delito...

"Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 39, 40, 41 y 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se resuelve:

"PRIMERO.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional.

"SEGUNDO.- Se sobresee en (sic) este juicio respecto del Gobernador y del Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco de acuerdo a la parte final del considerando quinto.

"TERCERO.- Se sobresee en esta controversia en relación a los actos legislativos que estriban en la expedición del Código Federal de Procedimientos Penales, especialmente su artículo 10, en los términos del considerando noveno de esta resolución.

"CUARTO.- Se sobresee en esta controversia, respecto del Presidente de la República, según lo que se ha precisado en el considerando décimo de esta resolución.

"QUINTO.- Es procedente la presente controversia constitucional promovida por el Presidente del Congreso del Estado de Tabasco en representación de esta entidad federativa.

"SEXTO.- La parte demandante no probó la acción que intentó; en consecuencia, se declara la validez de los actos impugnados, que se hicieron consistir en las averiguaciones previas..., según se precisaron en el resultando primero de esta ejecutoria..."

Con total independencia del resolutivo tercero, en relación con el considerando noveno de la sentencia a comentario, llama la atención de este autor la frase

empleada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que: "A pesar de la posible invalidez constitucional del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales...", por lo que, en comentario a ella el licenciado Everardo Cabrera<sup>106</sup>, señaló: "Lo que la Corte quiso significar con esa frase fue, sin duda, que el artículo 10 está preñado de invalidez constitucional, no declarada así por no haberse demandado al Congreso Federal que expidió dicho código; pero no fue materia de reclamo al Poder Legislativo Federal porque se encontraba incluido en el alegato que se formuló en la demanda respecto del reparto de competencias a que alude el 124 constitucional en relación con el 102 A y 21 de nuestra Carta Magna"

#### V. 5. OPINION PERSONAL

La controversia constitucional constituye un medio eficaz, como control de la Constitución, para mantener la vigencia del sistema federal adoptado por México, cuando las entidades, poderes u órganos se inconforman ante nuestro Máximo Tribunal por violaciones a sus ámbitos de competencia que les ha atribuido la propia Constitución General de la República.

Si, como dice el maestro Elisur Arteaga Nava, antes de la reforma al 105 constitucional pocas eran las controversias constitucionales planteadas, criterio que comparte el ilustre tratadista Ignacio Burgoa Orihuela, actualmente, ya reformado dicho precepto, y con una ley reglamentaria que posibilita un procedimiento, hasta cierto punto sencillo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha visto incrementada su intervención en estos negocios constitucionales.

<sup>106</sup> Profesionista mencionado, en su carácter de Delegado del Gobierno del Estado de Tabasco, en entrevista concedida a este autor el día 7 de octubre de 1996.

Estimo que a través de la controversia constitucional se destierran vicios y afanes centralistas que se manifestaban en la declaración de desaparición de poderes en los Estados y prueba de ello es el Caso Tabasco, donde, después de resuelta la controversia constitucional, siguen gobernando los representantes de los poderes que fueron materia de una investigación por la Procuraduría General de la República, que, al final de cuentas, estimó que los hechos denunciados eran de la competencia de la Procuraduría General de Justicia del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

A mi juicio, la demanda de controversia constitucional entablada por el Gobierno del Estado de Tabasco debió haber incluido como demandado al Congreso Federal, para que así la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera haberse pronunciado sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales que contiene el principio de atracción por conexidad en favor de la Procuraduría General de la República.

Por otro lado, debe estimarse que en cada caso en que se ejercite el principio de atracción por conexidad, cualquiera que sean las personas que se encuentren involucrados en los hechos presumiblemente delictuosos de índole federal y local, el Estado o Entidad Federativa que estime la inconstitucionalidad del artículo 10 citado, deberá entablar controversia constitucional, puesto que de no ser así estaría consintiendo en el quebranto o violación a la soberanía estatal, más propiamente autonomía.

Y también opino que respecto de la suspensión de los actos o leyes generales cuya invalidez se demanda en una controversia constitucional, cuando afectan el sistema federal, debe concederse la suspensión de los mismos, toda vez que ese sistema es una característica esencial de la República que como forma de



gobierno adoptó nuestro país por el Poder Constituyente Originario, sin que valga argumentar por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que de otorgarse (la suspensión) se afecta el interés social, ya que, como lo tengo ya manifestado, el sistema de gobierno es una institución jurídica-fundamental del Estado.

De la controversia constitucional entablada por el Estado de Tabasco, en términos de la sentencia que la resolvió y de los efectos que al final de cuentas se produjeron, se desprende necesariamente que la entidad federativa en cuestión, en primer término, salió en defensa de su soberanía; en segundo lugar, la Suprema Corte de Justicia, aunque fuere de soslayo, se pronunció por la inconstitucionalidad del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; y en tercer sitio, cuando la Procuraduría General de la República se declara incompetente para conocer de los hechos denunciados, reconoce expresamente el carácter inconstitucional de dicho artículo.

Como quiera que sea, la controversia constitucional entablada por el Estado de Tabasco, es un ejemplo histórico de la defensa de la soberanía estatal; es un ejemplo histórico de la decisión de la Corte de resolver el fondo del problema planteado; y es un ejemplo histórico, sin duda, que la propia Suprema Corte y la Procuraduría General de la República, de una u otra manera, reconocen la inconstitucionalidad de un artículo que, de seguir operando bajo la apariencia constitucional, transgrede el sistema federal.

Me ha tocado vivir estos ejemplos jurídico-constitucionales y a la luz de los mismos he planteado al juicio de mis sinodales lo que opino de ellos, queriendo aportar, más que otra pretensión, la exposición del problema y cómo lo aprecio desde la perspectiva de quien aspira a obtener la licenciatura en Derecho.

## CONCLUSIONES

**Primera.** El Ministerio Público Federal es una institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la ley determina.

**Segunda.** El Ministerio Público en México tiene como fuente el derecho español y éste, a su vez, el derecho francés, donde surge, en su concepción moderna, como consecuencia de las transformaciones del orden político y social introducidas a través del triunfo de la Revolución Francesa.

**Tercera.** El Ministerio Público en México, a pesar de que constitucionalmente fue contemplado desde la Constitución de 1824, no tuvo la intervención de un verdadero representante social encargado de la persecución de los delitos sino hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en cuyo artículo 21 se establece que a él le incumbe la persecución de los delitos y, como derivado de esta facultad, es el órgano monopólico en el ejercicio de la acción penal.

**Cuarta.** La facultad explícita que tiene el Ministerio Público y a que se refiere el artículo 21 constitucional, se refiere, sin hacer distinción alguno, a aquella que le compete tanto al Ministerio Público Federal como al Ministerio Público del Fuero Común: del Distrito Federal y de cada una de las entidades que integran la Federación Mexicana.

**Quinta.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia definida, ha sostenido que el ejercicio de la acción penal corresponde exclusivamente al Ministerio Público, sin que se refiera, obviamente, al Ministerio Público Federal o al del fuero común, abarcando, por tanto, a ambos.

**Sexta.** Estando organizado el poder público de la Federación en la Constitución General de la República, resulta claro que en el propio texto constitucional se estableciera la facultad o facultades del Ministerio Público Federal, justificando así la existencia del actual 102 A de la Constitución General, donde, en virtud de la facultad que en genérico establece el 21 de dicho cuerpo de leyes, se le otorga facultad explícita para la persecución de los delitos de naturaleza federal.

**Séptima.** La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Código Federal de Procedimientos Penales, acordes con los mandatos constitucionales a que se refieren los artículos 21 y 102 A, establecen la competencia del Ministerio Público Federal, en relación a la persecución de los delitos, a los que tienen, precisamente, la naturaleza federal.

**Octava.** En el artículo 124 constitucional, para hacer viable el federalismo que como forma de gobierno adoptó el pueblo mexicano, establece el reparto de competencias entre la Federación y los Estados que la conforman, bajo la regla

de que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales se entiendan reservadas a los estados miembros.

**Novena.** Consecuentemente, si al Ministerio Público Federal le corresponde conocer de la persecución de los delitos del orden federal, a la Representación Social de cada uno de los Estados de la República y a la del Distrito Federal le corresponde conocer de los delitos del fuero común.

**Décima.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en opinión jurisprudencial, ha sostenido, en lo atinente a las facultades de los Poderes Federales, que con relación a los Estados, son poderes de facultades especificadas, pudiendo ejercer solamente aquellas que expresamente le concede el Pacto Federal.

**Décima Primera.** Al lado de las facultades explícitas, como aquellas que expresamente concede la Constitución Federal a los Poderes Federales, se encuentran las implícitas, como aquellas necesarias para hacer funcionar o viabilizar una facultad explícita, que sólo le corresponden al Poder Legislativo Federal.

**Décima Segunda.** La facultad implícita no es autónoma, depende de una facultad principal a la que se encuentra subordinada y sin la cual no existiría, sin que implique la concesión de una nueva facultad a los Poderes Federales.

**Décima Tercera.** Al lado del juicio de amparo, cuyo fundamento constitucional se encuentra en las fracciones I a III del artículo 103 constitucional, como medio de defensa de la constitución, se encuentran la controversia

constitucional y la acción de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

**Décima Cuarta.** El juicio de amparo, por su naturaleza, tiene como materia el quebranto de garantías individuales o derechos constitucionales, por actos o leyes, de las autoridades, sin que, por tal motivo, constituya un mecanismo de defensa de la constitución para las entidades, poderes u órganos de orden público.

**Décima Quinta.** La interpretación y alcance de las fracciones II y III del 103 constitucional, que se refieren a las hipótesis de vulneración o restricción de la soberanía de los Estados o del Distrito Federal por leyes o actos de la autoridad federal, y en el supuesto a la inversa, para efectos del juicio de amparo, debe entenderse desde el punto de vista de que tales leyes o actos afectan los intereses de personas particulares y que, como tales, pueden ejercitar la acción de amparo.

**Décima Sexta.** La controversia constitucional fue establecida en el artículo 105 de la Constitución Federal que actualmente nos rige, para los casos en que exista un quebrantamiento o intromisión de la Federación a los Estados, o en el supuesto a la inversa; pero, la falta de una ley reglamentaria idónea, hizo prácticamente nugatorio este procedimiento.

**Décima Séptima.** La reforma al 105 constitucional, por decreto de 30 de diciembre de 1994, estableció, como medios de defensa de la Constitución, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, procedimientos que, obedeciendo a su ratio legis, tienen como finalidad la salvaguarda del federalismo.

**Décima Octava.** La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, establece los procedimientos que han de seguirse, según se trate, en los casos de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad.

**Décima Novena.** El procedimiento de la controversia constitucional en realidad es muy sencillo: a) Se entabla la demanda ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dirigida a su Presidente; b) Se admite a trámite la demanda, designándose un ministro instructor, y ordenando se emplace a la demandada; c) La demandada cuenta con el término de 30 días para contestar la demanda y, en su caso, reconvenir; d) Si de la contestación a la demanda, o, en su caso, aparecieren nuevos elementos, se admite la posibilidad de ampliar la demanda inicial, la que deberá ser notificada a quien tenga el carácter de demandado para su contestación; e) Contestada la demanda, en su caso, la reconvencción o la ampliación al reclamo inicial, se señala fecha para la audiencia de pruebas y alegatos; f) Con posterioridad a la audiencia, el ministro instructor deberá elaborar un proyecto de resolución que debe ser sometido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

**Vigésima.** Los requisitos que debe contener una demanda de controversia constitucional, prácticamente se reducen a los mismos que debe contener cualquier demanda ordinaria, con la calificación de las entidades, poderes u órganos que intervienen como actora y demandada, pero substancialmente debe contener los conceptos de invalidez de los actos o leyes que se reclaman.

**Vigésima Primera.** A semejanza del amparo, en la controversia constitucional cabe la posibilidad de obtener la suspensión de los actos o leyes

generales cuya invalidez se demanda, la que está sujeta a que no se afecten, en general, el interés público o interés social.

**Vigésima Segunda.** En los casos de reclamo de violación a la soberanía de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal, por leyes generales o actos, la suspensión debe concederse porque el sistema federal que adoptó el pueblo mexicano en el artículo 40 constitucional, es un concepto jurídico fundamental que está por encima del interés público social.

**Vigésima Tercera.** El interés público social no debe constituir una "calabaza hueca" en la que todo se introduce; por lo que, en caso de negativa de la suspensión de las leyes o actos cuya invalidez se demanda, no solamente debe invocarse el interés público o el interés social, sino que debe motivarse y, hecho esto, confrontarlo con el interés en juego en la controversia constitucional.

**Vigésima Cuarta.** En el caso de la controversia constitucional planteada por el Gobierno del Estado de Tabasco, esencialmente, se reclamó la violación a la soberanía interna (autonomía) por la federación, por actos ejecutados por el Procurador General de la República al conocer, en dos diversas indagatorias, de hechos presumiblemente delictuosos de la competencia de la Procuraduría General de Justicia de dicho Estado, que al final no tuvieron ni el carácter de delictuosos ni de la competencia de aquella.

**Vigésima Quinta.** En la citada controversia constitucional, entre otros conceptos de invalidez, se hizo valer la violación del artículo 124 Constitucional que establece el reparto de competencias entre la Federación y los Estados miembros, porque la Procuraduría General de la República, en aplicación del principio de atracción por conexidad contemplado en el artículo 10 del Código

Federal de Procedimientos Penales, conocía de hechos que eran de la competencia del Ministerio Público del Fuero Común del Estado de Tabasco.

**Vigésima Sexta.** El artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales es netamente inconstitucional puesto que el legislador (Congreso de la Unión) otorga al Procurador General de la República la facultad de conocer de delitos del fuero común que no le concede como facultad explícita el 102 A del Pacto Federal.

**Vigésima Séptima.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el fallo de fondo que pronunció en la controversia constitucional, reconoció el carácter inconstitucional del 10 procesal penal federal, aunque no lo hubiera declarado formalmente por no haberse demandado al Congreso Federal.

**Vigésima Octava.** En la controversia constitucional entablada por el Estado Libre y Soberano de Tabasco quedó claro, como consecuencia de la resolución de fondo, que la Procuraduría General de la República, una vez determinada la naturaleza de los hechos investigados, sino corresponden a su fuero, debe remitirlos al Ministerio Público del Fuero Común que resulte competente, como en la especie sucedió.



## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Arteaga Nava Elisur, "La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, El Caso Tabasco", Editorial al Monte Alto, México, 1996.
- 2.- Barajas Montes de Oca Santiago, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.
- 3.- Burgoa O., Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1973.
- 4.- Cámara de Diputados, XLVI Legislaturas del Congreso de la Unión. "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones", Tomo I.
- 5.- Cámara de Diputados, XLVI Legislaturas del Congreso de la Unión. "Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones", Tomo II.
- 6.- Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones", Tomo VII, México, 1967.
- 7.- Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones", Tomo VIII, México.
- 8.- Castro y Castro, Juventino V. "El Ministerio Público en México", Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, México, 1985.
- 9.- Chioyenda, "Enciclopedia Jurídica Orneba", Tomo XXI, Editorial Driskill, S.A., Argentina, 1990.

- 10.- "Enciclopedia Jurídica Ormeba", Tomo XV, Editorial Driskill, S.A., Argentina, 1990.
- 11.- Franco Villa José, "El Ministerio Público Federal", Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1985.
- 12.- García Ramírez Sergio, "Derecho Procesal Penal", Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1980.
- 13.- Góngora Pimentel Genaro David y Miguel Acosta Romero, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición, México, 1992.
- 14.- González Bustamante Juan José, citado por José Franco Villa.
- 15.- Lanz Duret Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano", 5a. Edición, México, Norgis, 1959.
- 16.- Martínez Baez, Antonio. Catecismo Político de la Federación Mexicana del Dr. José Ma. Luis Mora, contenido en la obra "Derechos del Pueblo Mexicano".
- 17.- Noriega Alfonso, "Lecciones de Amparo", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- 18.- Ortiz Ramírez Serafin, "Derecho Constitucional Mexicano", México, Cultura, 1991.
- 19.- Otero Mariano, voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas de 1874, cuadragésimo tercer párrafo del voto.
- 20.- Pallares Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 9ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- 21.- Pavón Vasconcelos Francisco, "Manual de Derecho Penal Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición, México, 1978.
- 22.- Peña Puig, citado por Francisco Pavón Vasconcelos en obra citada.
- 23.- Ruiz Massieu José Francisco, Diego Valadés, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 1983.

- 24.- Schoreder Cordero Francisco Arturo, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.
- 25.- Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, México, 1991.
- 26.- Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1978"; Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1978.

#### DICTAMENES

- 27.- Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Tercera Sección, sobre Iniciativas de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución, 1994.

#### EJECUTORIAS

- 28.- Tomo I., p. 809, amparo administrativo en revisión, Alvarez e Ignacio Icaza, 17 de Diciembre de 1917, unanimidad de 9 votos.
- 29.- Tomo III, p. 48, amparo administrativo en revisión, la "East Coast Oil Company", 3 de julio de 1918, mayoría de 9 votos.
- 30.- Tomo CXXI, p. 1890, amparo administrativo en revisión 121/54, Martínez Esteban y coagraviados, 27 de agosto de 1954, unanimidad de 4 votos.
- 31.- Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, Amparo en revisión 137/89.- José Luis Martínez González, mayoría de votos; y Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Precedente IV; visible en las pp. 1632 y 1633. del Tomo de Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes, 1988-1991, Actualización XI-XII Civil II, Ediciones Mayo.
- 32.- Tomo XXI, p. 935, declaración de incompetencia del juez de distrito de Michoacán para conocer de un juicio de nacionalización, Agente del Ministerio Público Federal en Michoacán, 3 de octubre de 1927, mayoría de 9 votos.

## ENTREVISTAS, REPRODUCCION DE

- 33.- Arteaga Nava Elisur, en entrevista a Miguel Angel Granados Chapa, el miércoles 23 de agosto de 1995, reproducida en la obra "La Controversia Constitucional", Barra Tabasqueña de Abogados, Colegio de Abogados A.C., México, 1995.
- 34.- Burgoa Orihuela Ignacio, en entrevista exclusiva para el Diario Tabasco Hoy, el 21 de agosto de 1995, reproducida en la obra "La Controversia Constitucional, los expertos opinan en los medios de comunicación", publicada por Barra Tabasqueña de Abogados, Colegio de Abogados, A.C.
- 35.- Carrancá y Rivas Raúl, en entrevista telefónica para el periódico El Universal al reportero Alejandro Torres, el 22 de agosto de 1995, reproducida en la obra "La controversia constitucional, los expertos opinan en los medios de comunicación".

## EXPOSICION DE MOTIVOS DE LEYES

- 36.- Exposición de Motivos de la Ley de Procedimientos Constitucionales Reglamentaria de los Artículos 105 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.
- 37.- Exposición de Motivos de las Reformas de 1994, al Artículo 105 Constitucional.

## INICIATIVA DE LEY

- 38.- Iniciativa de Ley de Procedimientos Constitucionales Reglamentaria de los Artículos 105 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 39.- Iniciativa del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, sobre la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.

## JUICIOS

- 40.- Juicio Ordinario Federal número 4/957.- Pedro Vargas Chávez contra la Federación.- Informe de 1957.- Pleno.- páginas 108-109.- de 3 de septiembre de 1957.- Mayoría de 15 votos.

## LEYES

- 41.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, S.A., 90ª Edición, México, 1990.
- 42.- Constitución Política Mexicana, Ediciones Andrade, S.A., Tomo I, México, 1996.
- 43.- Legislación Penal Mexicana, Ediciones Andrade, S.A., Tomo I.
- 44.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, contenida en "Nueva Legislación de Amparo Reformada", Editorial Porrúa, S.A., 66 Edición, México, 1966.

## OPINIONES DE ABOGADOS POSTULANTES

- 45.- Cabrera Everardo, Opinión vertida en entrevista realizada por este autor el 30 de agosto del año en curso.
- 46.- Ruiz Cruz Marco Tulio, Opinión vertida en entrevista con el autor de esta tesis el día 15 de julio de 1996, en la Ciudad de México, Distrito Federal.
- 47.- Ruiz Daza Manuel, Opinión vertida en entrevista realizada por este autor el 5 de septiembre del presente año.

## OPINIONES JURISPRUDENCIALES

- 48.- Jurisprudencia 179 (Quinta Epoca), p. 305, Volumen Comunes al Pleno y Salas, Octava Parte, Apéndice 1917-1975.
- 49.- Jurisprudencia 187 (Quinta Epoca), p. 316, Volumen Comunes al Pleno y Salas, Octava Parte, Apéndice 1917-1975, visible en la p. 1277 del Tomo de Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes, 1974-1975, Actualización IV Civil, Ediciones Mayo, México, 1987.
- 50.- Jurisprudencia 940 (Quinta Epoca), Apéndice 1917-1988, Segunda Parte, p. 1538, visible en el Tomo de Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1984-1987, Actualización IX-X Civil, Ediciones Mayo, México, 1991.
- 51.- Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes, 1988-1991, Actualización XI-XII Civil II, citada.
- 52.- Jurisprudencia 1931 (Quinta Epoca) Apéndice 1917-1918, Segunda parte, p. 8111, Visible en el Tomo de Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1984-1987, Actualización IX-X Civil, Ediciones Mayo, México 1991.
- 53.- Jurisprudencia, Tomo X.- Compañía Constructora Richardson, S.A., página 252.- Tomo XIV.- Pinal Sotero, página 417.- Tomo XVIII.- Torres Juan P., Suc. de, página 139.- Tomo XIX.- Pasio Miguel y Coags., página 1005.- Tomo XXVIII.- Pereyra Abel, Suc. de, página 1846.- Tesis jurisprudencial número 425, Apéndice XXXVI.
- 54.- Jurisprudencia, 2ª Sala. Jurisprudencia 2ª 7. 8ª Epoca, Gaceta No. 19-21 Julio-Septiembre 1989, p. 71, visible en el Tomo de Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1988-1991, Actualización XI-XII, Civil II, Ediciones Mayo, 1994.

## REVISTAS

- 55.- De la Fuente Fernando, Revista Criminalia No. 9, Año VII.

## SESIONES

- 56.- Sesión de la Cámara de Diputados de Noviembre 23 de 1993, en que se discutió el denominado problema de competencia y respecto de las reformas publicadas en Decreto del 10 de enero de 1994., Año III, No. 11.

## TESTIMONIOS DE AUTOS DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 11/95.

- 57.- Acuerdo del 22 de agosto de 1995 en que se desechó la solicitud de suspender los actos cuya invalidez se demandó en la controversia constitucional, proporcionado a este autor por el despacho Ruiz Cruz, Viana & Cabrera Abogados.
- 58.- Sentencia en copia certificada facilitada a este autor por el Despacho Ruiz Cruz, Viana & Cabrera Abogados.