

116

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

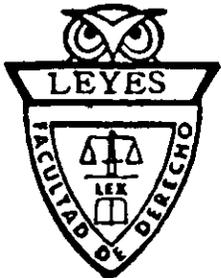
"EXCEPCION AL MONOPOLIO DEL EJERCICIO
DE LA ACCION PENAL DEL MINISTERIO PUBLICO
FEDERAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
NORMA CORONA GOMEZ

MEXICO, D. F.

DEL 2000

279712





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**C. ING. LEOPOLDO SILVA.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .**

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera Norma Corona Gómez inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "Excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público Federal", bajo la dirección del C. Lic. Joel Carranco Zúñiga, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Joel Carranco Zúñiga en oficio de fecha 25 de octubre de 1999, me manifiesta haber aprobado la referida tesis y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.**

Nota de la Secretaría General. El interesado deberá de iniciar el trámite para su titulación dentro de los 6 meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancias graves, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

Director del Seminario de Derecho

Constitucional y de Amparo

Presente.

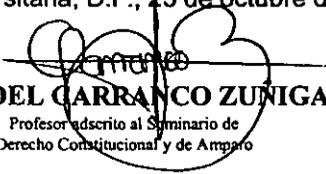
Estimado Doctor Venegas Trejo.

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "**Excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público Federal**", que para obtener el Título de Licenciada en Derecho presenta **NORMA CORONA GOMEZ**.

El trabajo de tesis mencionado denota en mi opinión una investigación exhaustiva, se integra de cinco capítulos y un apartado dedicado a las dieciséis conclusiones formuladas sistemáticamente, de su contenido se advierte que cumple con los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, además está elaborada con pulcritud y buena redacción, congruente tanto la estructuración del capitulado como el desarrollo del tema relacionado con los aspectos constitucionales, legales y prácticos de una de las facultades que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispone para hacer cumplir las ejecutorias de amparo y otros medios de control constitucional, en complemento a la función del Ministerio Público conforme lo dispone el artículo 21 de la Ley Suprema, razones por las cuales emito el presente oficio de terminación a efecto de que continúe con los trámites relativos a la obtención del título de referencia.

Sin otro particular, saludo a usted respetuosa y cordialmente.

Atentamente
POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU
Ciudad Universitaria, D.F., 25 de octubre de 1999


DR. JOEL CARRANCO ZÚNIGA

Profesor adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

Dedico el presente trabajo en primer lugar a Dios por darme el precioso regalo de la vida.

*A mi madre
por el amor que he recibido durante toda mi vida y especialmente a mi finado padre quien no tuvo la oportunidad de conocer este trabajo, pero sin embargo su amor depositado en mi hoy produce sus frutos.*

*A mi esposo
por su valioso apoyo y comprensión, sin el cual no hubiera sido posible realizar este trabajo.*

*A mis hijas
cuya presencia me impulsa a superarme.*

*A mi asesor
por ser el ejemplo de la superación,
rectitud y sencillez.*

*A Claudia
por la cual siento un profundo
agradecimiento.*

EXCEPCION AL MONOPOLIO DEL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

Pag.

INTRODUCCION.....	VII
-------------------	-----

CAPITULO PRIMERO MARCO TEORICO CONCEPTUAL

I.- <i>Generalidades sobre el Ministerio Público</i>	1
A. Concepto.....	4
B. Ubicación en la estructura gubernamental.....	9
C. Principales atribuciones.....	20
1.- Representante social.....	22
2.- Persecución de los delitos.....	31
II.- <i>¿En que consiste la acción penal?</i>	38
A. Acción penal y consignación.....	43
B. Requisitos de procedencia de la acción penal.....	49
III.- <i>Diferencia doctrinal entre procuración y administración de justicia</i>	54

CAPITULO SEGUNDO
EVOLUCION DE LA PERSECUCION DE LOS
DELITOS EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

I.- CONSTITUCION DE CADIZ.....	63
II.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.....	63
III.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	65
IV.- BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA DE 1843.....	67
V.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847.....	67
VI.- CONSTITUCION DE 1857.....	69
A. Reformas de 22 de mayo de 1900.....	74
VII.- CONSTITUCION DE 1917.....	76

**CAPITULO TERCERO
ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES
DE LA ACCION PENAL**

I.- ANALISIS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.....	89
II.- ANALISIS DEL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL, APARTADO A.....	96
III.- LEGISLACION CORRESPONDIENTE.....	97
A. Código Penal.....	98
B. Código Federal de procedimientos Penales.....	100
C. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	102
IV.- EL PROPOSITO DE LA ACCION PENAL.....	102
V.- CRITERIOS A FAVOR Y EN CONTRA DE QUE LA INVESTIGACION Y RESOLUCION DE POSIBLES HECHOS DELICTIVOS SEAN CONOCIDOS POR ORGANOS DISTINTOS.....	105

CAPITULO CUARTO
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACION EN EL CONTEXTO DEL DERECHO
MEXICANO

I.- ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.....	111
A. Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	112
B. Consejo de la Judicatura Federal.....	119
C. Tribunal Electoral.....	123
D. Tribunales Colegiados de Circuito.....	126
E. Tribunales Unitarios de Circuito.....	129
F. Juzgados de Distrito.....	130
G. Auxiliares de la Justicia Federal.....	132
 II.- COMPETENCIA GENERICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.....	 138
A. Introducción.....	138
B. Juicios Ordinarios Federales.....	139
C. Medios de Control Constitucional.....	149
D. Otros.....	165
 III.- ATRIBUCIONES ESPECIFICAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.....	 172
A. Atribuciones jurisdiccionales.....	173
B. Atribuciones administrativas.....	179
C. Atribuciones en materia de investigación.....	181

<i>IV.- DEFINITIVIDAD O INIMPUGNABILIDAD DE SUS RESOLUCIONES.....</i>	184
---	-----

**CAPITULO QUINTO
CASO DE EXCEPCION AL MONOPOLIO DEL
EJERCICIO DE LA ACCION PENAL**

<i>I.- LA PROBLEMÁTICA EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION DE SENTENCIAS.....</i>	186
<i>II.- EXAMEN DE LA FRACCION XVI, DEL ARTICULO 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....</i>	194
A. Razones de su existencia.....	194
B. Propósito.....	207
C. Organó ante quien se realiza.....	211
D. Tipo de sentencias en que se aplica el procedimiento de ejecución.....	217
1.- Amparo.....	219
2.- Controversias Constitucionales.....	261
3.- Acciones de inconstitucionalidad.....	266
E. Como opera en la realidad.....	268
<i>III.- REFLEXIONES EN RELACION A QUE LA SUPREMA CORTE EJERZA LA FACULTAD PREVISTA EN LA FRACCION XVI DEL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL.....</i>	280

A. Ventajas e inconvenientes.....	280
B. Máximo control de constitucionalidad y el cumplimiento de las sentencias.....	283
C. La eficacia del derecho y el acato a las resoluciones judiciales.....	284
D. La gerarquía del Juez de Distrito y la calificación de la consignación formulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	285
1.- Auto de libertad por falta de elementos para procesar.....	289
2.- Auto de sujeción a proceso.....	291
3.- Auto de formal prisión.....	294
E. La sentencia definitiva que resuelve un caso en que se ejerció esta facultad por la Suprema Corte.....	298
 <i>IV.- REFLEXIONES FINALES Y OBSERVACIONES PROPOSITIVAS.....</i>	 302
 CONCLUSIONES.....	 306
 BIBLIOGRAFIA.....	 311

INTRODUCCION

El siguiente trabajo ha desarrollar tiene como objetivo principal el analizar una de las principales atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual constituye una facultad a favor de nuestro Máximo Tribunal con el objeto de preservar el orden jurídico el cual debe imperar en todo país que viva bajo un estado de derecho, y dicha facultad es la de poder ejercitar acción penal, lo cual se erige como una excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público Federal, cuya regulación se encuentra prevista en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer lugar como tema obligado se analizará a la institución del Ministerio Público Federal: su estructura, funcionamiento y sus principales atribuciones, entre las cuales destaca la persecución de los delitos.

Después a manera informativa, se hablará de la evolución que ha tenido dentro de nuestro sistema jurídico mexicano esta facultad de persecución de los delitos, y en este sentido se hará referencia a los diversos ordenamientos constitucionales, como son la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución Federal Mexicana de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la Constitución Federal de 1857 y nuestra actual Constitución promulgada en el año de 1917, todo ello

con el propósito de examinar como estos ordenamientos fundamentales han regulado tan importante función persecutoria.

Un tercer tema lo integra el análisis de los aspectos constitucionales y legales que se encuentran en torno a la acción penal. Así en un primer término se hablara de los artículos 21 y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo se examinarán diversas legislaciones tales como el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación cuyo estudio tiene como finalidad principal mostrarnos cual es el propósito que se persigue con el ejercicio de la acción penal. Además se analizarán los diversos criterios que existen a favor y en contra de que la investigación de posibles hechos delictuosos sean conocidos por órganos distintos al Ministerio Público.

Un cuarto apartado en esta investigación lo constituye el exponer la organización y estructura del Poder Judicial de la Federación, su competencia, y, de manera específica, las atribuciones que han sido encomendadas al órgano de mayor jerarquía dentro del sistema judicial mexicano, esto es, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En una etapa final, se analizará el tema central del presente trabajo, el cual consiste en el caso de excepción del ejercicio de la acción penal realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no por el Ministerio Público Federal, órgano a quien generalmente le ha sido encomendado dicho ejercicio. En esta tesitura se iniciará con un análisis a la problemática existente en el procedimiento de ejecución de sentencias, asimismo se examinará la fracción XVI, del

artículo 107, de nuestra Carta Magna Federal, disposición en la cual el legislador constituyente le otorgó a nuestro Máximo Tribunal de Justicia el mecanismo a través del cual se pueda llevar a cabo el debido cumplimiento de las ejecutorias, por tal motivo se hará referencia a las razones por las cuales existe este mecanismo, el propósito que persigue y el órgano ante quien se realiza, así como el tipo de sentencias en que éste se aplica. Posteriormente se reflexionará acerca de las ventajas e inconvenientes que conlleva el que la Suprema Corte de Justicia sea la institución encargada de ejercer dicho mecanismo, y, por último, se hablará de un caso práctico en el cual el procedimiento de ejecución de sentencia previsto en la fracción XVI, antes citada, ha sido ejercitado por nuestro más Alto Tribunal de Justicia.

CAPITULO PRIMERO

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

SUMARIO: I. GENERALIDADES SOBRE EL MINISTERIO PUBLICO. A. CONCEPTO. B. UBICACION EN LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL. C. PRINCIPALES ATRIBUCIONES. 1.- REPRESENTANTE SOCIAL. 2.- PERSECUCION DE LOS DELITOS. II. ¿EN QUE CONSISTE LA ACCION PENAL? A. ACCION PENAL Y CONSIGNACION. B. REQUISITOS DE PROCEDENCIA. III. DIFERENCIA DOCTRINAL ENTRE PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

I. GENERALIDADES SOBRE EL MINISTERIO PUBLICO.

El capítulo que a continuación se presenta, tiene como finalidad el exponer en forma sucinta los aspectos de mayor relevancia respecto de la institución del Ministerio Público, tales como la concepción o noción que se tiene en torno a éste, el sitio que ocupa dentro del sistema jurídico mexicano, a nivel federal; así como también realizar un análisis que nos permita identificar los aspectos más importantes que conlleva el ejercicio de la acción penal de acuerdo con las normas que integran el sistema jurídico de nuestro país.

La institución del Ministerio Público ha sido reconocida en las constituciones, leyes fundamentales y ordenamientos superiores de cada Nación. Así, los países que han decidido

incorporar en su sistema jurídico esta institución, se han percatado, con gran satisfacción, de la perdurabilidad y eficacia que ha obtenido ésta dentro del marco constitucional de cada una de esas naciones.

Lo anterior quizá se deba a que la sociedad, ese conjunto de seres que conviven y se relacionan siguiendo leyes comunes, en todos los tiempos y lugares históricos, ha conservado la aspiración de tener reconocida a su favor una “acción defensiva”, por así llamarle de alguna manera, ante todos aquellos factores que amenazan con fracturar el equilibrio social proveniente del orden jurídico. Así, es en el Ministerio Público, en donde nuestra sociedad ha encontrado el reflejo de esa “acción defensiva”, pues éste, de ser tan sólo un simple auxiliar en la administración de justicia, cargo con el cual fue creado, se ha convertido actualmente en “el más celoso guardián del cumplimiento estricto de las leyes”.¹

Sin embargo, es de hacerse notar que desde su creación en Francia² hasta su instauración en nuestro sistema jurídico mexicano, el Ministerio Público ha sido considerado como una de las instituciones más polémicas, pues no se puede omitir el hecho

¹ CASTRO, Juventino V. *El Ministerio Público en México*, 9ª. edición corregida y aumentada, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 22.

² “En el año de 1810, al dictarse la Ley de Organización de los Tribunales que vino a complementar el Código Napoleónico de Instrucción Criminal, se suprimió el jurado de acusación instituyéndose, en su lugar una cámara de consejo que también resultó inoperante. A través de todo esto se creó y quedó reconocido el Ministerio Fiscal que actuaba ante el tribunal como único titular en el ejercicio de la acción penal (acto publique), que dependía del Poder Ejecutivo, dejando en manos del particular tan sólo el ejercicio de la acción civil, con lo cual y aparte de afirmar su nacimiento, marcó la definitiva separación o independencia entre ejercicio de la acción civil y la penal. [...] Así, se precisaron las características del Ministerio Público, como son, dependencia del Poder Ejecutivo [y] representante directo de la sociedad, en la persecución de los delitos ...”. DIAZ DE LEON, Marco Antonio, *Teoría de la Acción Penal*, Editorial Textos Universitarios, México, 1974, pp. 266 y 267.

de que ha sido duramente combatido y, en ocasiones, se le ha llamado como el ente más monstruoso y contradictorio, inmoral e inconstitucional, por lo que se han tratado de restringir sus facultades, pues no debe olvidarse la circunstancia de que posee muy variadas atribuciones tanto en materia administrativa, como en el ámbito de lo penal, por lo cual el papel que desempeña dentro de nuestro sistema jurídico resulta de enorme trascendencia.

En este sentido, en materia penal, se le considera como el representante social por excelencia y el órgano de Estado facultado para llevar a cabo la persecución de los delitos a través del ejercicio de la acción penal, teniendo plena disposición sobre ésta, debido a que puede ejercitarla o no, si así lo considera, o bien una vez ejercitada, desistirse de ella o presentar conclusiones inacusatorias que una vez confirmadas por el procurador respectivo, obligan al juzgador a dictar el sobreseimiento en el proceso, lo cual hace las veces de sentencia ejecutoria y absolutoria que no admite recurso alguno.

En otras ocasiones, se menciona que se mueve como un autómatas del Poder Ejecutivo, para así tener de la mano a la Magistratura.

Por todo lo anterior, se puede considerar al Ministerio Público, como una institución que puede llegar a ofrecer ventajas dentro del sistema jurídico mexicano, pero también, inconvenientes o desventajas, las cuales lo colocan como el eje de muchas discusiones.

A. CONCEPTO

En relación con el concepto de Ministerio Público, se observa que han existido múltiples nociones respecto de éste, las cuales varían de acuerdo con el carácter o naturaleza que éste tenga, así las definiciones pueden girar en torno a la función auxiliadora en la administración de justicia, o bien, en la de un representante de la sociedad, lo cual no hace más que denotar la evolución y desarrollo que ha tenido esta institución dentro de nuestro sistema jurídico mexicano.

En este orden de ideas, se advierte por ejemplo, que en el Código de Procedimientos Penales Mexicano del año de 1880, específicamente en su numeral 28, se establecía lo siguiente:

“El Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad, y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes ...”³

De la anterior conceptualización, se observa que en esos tiempos, el Ministerio Público, era considerado como un mero auxiliar de la administración de justicia, sin ni siquiera llegar a vislumbrarse el alcance e importancia que tendría en un futuro dentro del sistema legal de México.

Sin embargo, de identificarse el Ministerio Público como un simple auxiliar dentro de la administración de justicia, esta institución se convirtió en poco tiempo en el representante social del pueblo mexicano, y es de hacerse notar que uno de los personajes que más contribuyeron para esto fue el Presidente de la República que era en ese entonces Porfirio Díaz, quien

³ Citado por GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. *El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos*, Editorial Limusa, México, 1988, pp. 19 y 20.

estableció al respecto en la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903, lo siguiente:

“... Uno de los principales objetos de esta ley es definir el carácter especial que compete a la institución del Ministerio Público, prescindiendo del concepto que lo ha reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia [...]. El Ministerio Público es el representante de la Sociedad ante los Tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita, por razón de su oficio, consiste en la acción pública...”⁴

Así, con el carácter de ser un representante de la sociedad, el Ministerio Público perduró en nuestro sistema jurídico hasta el advenimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, mediante la cual esta institución adquirió nuevas características, actualmente vigentes, distinguiéndose así de su antecesor, el Ministerio Fiscal francés.

En este sentido, nuestra actual Constitución, prevé en su artículo 21 en lo conducente al Ministerio Público, lo siguiente:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”.

Del artículo anteriormente transcrito, se puede advertir que no existe a nivel federal, constitucionalmente hablando, un concepto o noción respecto de lo que se debe de entender por Ministerio Público.

⁴ PIÑA Y PALACIOS, Javier. *Derecho Procesal Penal*. Editorial Porrúa, México, 1948, p. 63.

Sin embargo, esta situación no se presenta en las Constituciones de las Entidades Federativas de nuestra República Mexicana, ya que éstas si hacen referencia de lo que se debe entender por Ministerio Público, así a manera de ejemplo, se presentan los siguientes artículos constitucionales:

“Artículo 92 de la Constitución del Estado de Nayarit.- El Ministerio Público es el representante legítimo de los intereses sociales ante los Tribunales de Justicia”.

“Artículo 133 de la Constitución del Estado de Oaxaca.- El Ministerio Público es órgano del Estado y a su cargo está velar por la exacta observancia de las leyes. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo el mando inmediato de aquel. El Ministerio Público intervendrá además, en los asuntos judiciales que interesen a las personas a quienes la ley concede especial protección en la forma y términos que la misma ley determina...”.

“Artículo 91 de la Constitución del Estado de Puebla.- El Ministerio Público es una Magistratura a cuyo cargo está velar por la exacta observancia de las Leyes de interés público. A este fin deberá ejercitar acciones que correspondan contra los violadores de dichas Leyes, hacer efectivos los derechos concedidos al Estado, e intervenir en los juicios que afecten a personas a quienes la Ley otorgue especial protección...”.

“Artículo 117 de la Constitución del Estado de Querétaro.- El Ministerio Público es el representante de los intereses sociales ante los Tribunales de Justicia...”.

En razón de esto, se advierte que a pesar de que en la Constitución Federal Mexicana no se regula ningún concepto de lo que se debe entender por Ministerio Público, las Constituciones Estatales si contemplan conceptualización respecto de nuestra figura en estudio, lo cual no es más que el reflejo de la aceptación de esta Institución dentro del sistema normativo mexicano.

Por otra parte, no podemos olvidar a todos aquellos autores que, en su afán de facilitar el estudio y comprensión de las diversas instituciones jurídicas mexicanas, entre ellas la del Ministerio Público que hoy se analiza, han establecido los criterios que a continuación se exponen:

Para Guillermo Colín Sánchez el Ministerio Público es "...una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social, en todos aquellos casos que le asignen las leyes".⁵

En relación a lo establecido por este autor, es importante señalar que la función que realiza el Ministerio Público como órgano del Estado siempre es pública, en lo que se refiere al interés social, ya que mediante el ejercicio de la acción penal, se da a conocer al Estado la comisión de un ilícito con el objeto de que la persona responsable sea sancionada. Se acentúa la participación del Ministerio Público en el proceso criminal, la cual no resume ni limita las tareas de este cuerpo.

Por su parte, Fix Zamudio describe al Ministerio Público como: "...el organismo del Estado que realiza funciones judiciales, ya sea como parte o como sujeto auxiliar, en las diversas ramas

⁵ COLIN SANCHEZ, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. 9ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pagina 104.

procesales, especialmente, en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, pues como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de la legalidad”⁶

Rafael de Pina, señala al respecto: “Es el cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esta función estatal. Al Ministerio Público como institución procesal, le están conferidas en las leyes orgánicas relativas muchas atribuciones que desvirtúan su verdadera naturaleza y que pudieran ser confiadas al abogado del Estado”⁷

Por su parte, Fenech, define al Ministerio Fiscal, como “...una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargado por el Estado, a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal...”⁸

Lo anteriormente transcrito, permite establecer como concepto de Ministerio Público, el siguiente:

El Ministerio Público es una institución del Estado Mexicano, dependiente del Poder Ejecutivo, que tiene muy variadas atribuciones, tanto en el ámbito administrativo como en el procedimiento penal, en donde actúa como representante del interés social en el ejercicio de la acción penal, o bien como parte acusadora de carácter público, siendo

⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor. *La Función Constitucional del Ministerio Público. Anuario Jurídico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1978, p. 153.

⁷ PINA VARA, Rafael de. *Diccionario de Derecho*, 22ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 372.

⁸ Citado por GARCIA RAMIREZ, Sergio. *Curso de Derecho Procesal Penal*, 3ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 87.

vigilante de la legalidad y de los intereses sociales a través de los medios que le asignan las leyes respectivas.

B) UBICACION EN LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL

El Ministerio Público, como institución integrante del Estado Mexicano, guarda una determinada ubicación dentro del sistema jurídico de éste. Dicha ubicación, permite no sólo establecer la jerarquía que tiene en el Gobierno, sino que, además, establece la posibilidad de comprender el papel que desempeña dentro de nuestra sociedad.

Ahora bien, para poder determinar cual es la ubicación que tiene el Ministerio Público dentro de nuestro sistema jurídico, es necesario hacer referencia al concepto de Poder, posteriormente al de división de Poderes, para finalmente comprender cual es esa ubicación dentro del marco de nuestra leyes y la importancia de la función que ejercita.

Según Rafael de Pina, el poder es un "conjunto de atribuciones conferidas por la ley a un órgano de autoridad".⁹

Mario Melgar Adalid, al respecto señala, que "la aproximación más certera al poder es la del análisis de la doctrina constitucional. No en vano la doctrina constitucional surge al mismo tiempo que la tesis de la división del Estado. Las constituciones del siglo XVIII, como las de Francia y de los Estados Unidos son la expresión de un pacto sobre el

⁹ PINA VARA, Rafael de. Ob. cit., p. 408.

reconocimiento de los derechos individuales, pero también sobre la parte orgánica del Estado que organiza la libertad de los individuos. La organización del Estado es en última instancia, la organización del poder público; la distribución de facultades y competencias configura un sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del poder público".¹⁰

Por ello se puede conceptualizar al Poder como aquella organización del Estado, configurada en determinados órganos, a los cuales se les ha encargado el desempeño de una serie de actividades, que son de vital importancia en la conducción y manejo del ente estatal.

Otra concepción acerca de lo que es el Poder es aquella que lo entiende como la capacidad de hacer política. Lo anterior Montesquieu, lo explica diciendo, que "las funciones legislativa y ejecutiva se refieren precisamente al poder, toda vez que se tratan de actividades de los dos órganos el ejecutivo y el legislativo, que ejercen visiblemente el poder, el judicial, por su parte, no es estrictamente poder, en tanto no está ni debe estar vinculado a la política".¹¹

Desde mi punto de vista, y tomando como referencia lo señalado en líneas anteriores, el Poder es un concepto unitario e indivisible, por lo que debe entenderse a los órganos ejecutivo, legislativo y judicial como integrantes del mismo, es decir, el poder es único y lo detenta el Estado, sin embargo, para su eficaz

¹⁰ MELGAR ADALID, Mario. *El Consejo de la Judicatura Federal*. 2ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 2.

¹¹ SECONDAT, Charles Louis, Barón de Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*, vertido al castellano por Siro García del Mazo, Editorial Librería General de V, Madrid, 1906, 2 tomos, p. 119.

ejercicio se hace necesaria la creación de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, a los cuales les corresponde ejercitar una serie de atribuciones específicas. En este orden de ideas, debemos entender al Poder como una división de funciones, que pueden desempeñarse por órganos distintos, los cuales, finalmente, reflejan la unidad del mismo poder.

Una vez establecido el concepto de Poder, es necesario ahora explicar algunas consideraciones importantes sobre el Principio de la división de Poderes.

Montesquieu, en su obra el *Espíritu de las Leyes*,¹² indica que para poder hacer efectiva la libertad de la persona humana, es necesaria la separación de poderes, pues sólo así se procurará esa libertad. Ante ello, el Poder del Estado se separa en tres órganos, ejecutivo, legislativo y judicial, que erróneamente son llamados Poderes, pues recordemos que el Poder es uno sólo, y que los mal llamados “Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”, no son más que la separación de las funciones públicas legislativas, de las administrativas y de las jurisdiccionales, todo ello tendiente a evitar el abuso de poder y preservar los derechos del hombre.

Así, los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, son los encargados de desempeñar el ejercicio del Poder, el cual es único e indivisible.

En este orden de ideas, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula lo siguiente:

¹² Idem, p. 273.

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Lo anterior, viene a confirmar la circunstancia de que el Poder Público es único e indivisible, y que su ejercicio se encuentra distribuido en diversos órganos, a los cuales legalmente se les han establecido una serie de facultades, todas ellas tendientes al eficaz desarrollo, conducción y ejercicio del Poder Supremo.

En este sentido, constitucionalmente hablando, se advierte que existen tres órganos sobre los cuales se ha dividido el ejercicio del “Poder Supremo” y que son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

En ¿cuál de estos órganos se encontrará ubicado la institución del Ministerio Público? Es importante mencionar que en atención al tema que se investiga, el presente trabajo únicamente se constreñirá a tratar lo referente al Ministerio Público Federal.

En este orden de ideas, se debe recordar el concepto que se dio sobre el Ministerio Público:

El Ministerio Público es una institución del Estado Mexicano, dependiente del Poder Ejecutivo, que tiene muy variadas atribuciones, tanto en el ámbito administrativo como en el procedimiento penal, en donde actúa como representante del interés social en el

ejercicio de la acción penal, o bien como parte acusadora de carácter público, siendo vigilante de la legalidad y de los intereses sociales a través de los medios que le asignan las leyes respectivas.

Resulta necesario transcribir el artículo 102, Apartado A, el cual dice respecto de la institución del Ministerio Público, lo siguiente:

“Artículo 102- A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un *Procurador General de la República*, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente...”.

De lo anteriormente expresado, sobresale la circunstancia de que el Ministerio Público es una institución dependiente del Poder Ejecutivo, lo cual trae como consecuencia que se excluya a ésta del ámbito de actuación de los Poderes Legislativo y Judicial.

Ahora bien, de acuerdo con nuestra Carta Magna, el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo al cual se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80).

Sin embargo, el Presidente de nuestra República Mexicana no podría satisfacer de una manera adecuada todas las atribuciones, facultades y deberes que trae consigo el ejercicio del Poder Ejecutivo. Por ello, este individuo, se auxilia de la Administración Pública Federal,¹³ la cual de acuerdo con el

¹³ “Es la parte de los órganos del Estado que dependen directamente o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos”. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 13ª. edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 267.

artículo 90 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será¹⁴:

“... centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

Del anterior texto, no se desprende dato alguno sobre si el Ministerio Público pertenece a la Administración centralizada o paraestatal, por lo cual es necesario remitirse a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Ley, establecía en su texto vigente hasta el 31 de diciembre de 1994, lo siguiente:

“Artículo 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la *Procuraduría General de la República*, integran la Administración Pública Centralizada”.

De este texto, se advierte indudablemente que el Ministerio Público forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada, ya que su titular, el Procurador General de la

¹⁴ “La Administración Pública -afirma Bielsa- es un conjunto de servicios públicos organizados según normas de Derecho Público, con el objeto de realizar los fines del Estado”. Citado por MARTINEZ CERDA, Nicolás. *Funciones del Ministerio Público Federal*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas Ricardo Couto, México, 1993, pp. 176 y 177.

República, forma parte de ésta, según se desprende de lo expresado en líneas arriba.¹⁵

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1994, en el sentido siguiente:

“Artículo 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y los Departamentos Administrativos, integran la Administración Pública Centralizada”.

Por lo anterior, al derogarse legalmente que la Procuraduría General de la República, forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada, en consecuencia el Ministerio Público tampoco lo es ya.

Esta situación, ocasionó multitud de discusiones sobre el hecho de si la Procuraduría General de la República (Ministerio Público), era integrante o no de la citada administración centralizada y, en caso de no serlo, entonces saber si era parte del Poder Judicial o del Legislativo.

Durante mucho tiempo, y en razón a los normativos constitucionales y legales que en el siglo pasado regularon a esta institución del Ministerio Público¹⁶, se sostuvo, que el Ministerio Público pertenecía al Poder Judicial y que, su función era

¹⁵ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª. edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 158 y siguientes.

¹⁶ Ver Capítulo II, página 63 y siguientes.

jurisdiccional. Inclusive, dice Acosta Romero “existe un precedente de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que forma parte del Poder Judicial Federal (ejecutoria dictada en el amparo 6543/1959), porque el artículo constitucional que lo prevé se encuentra ubicado dentro de los que regulan este Poder (artículo 102), de acuerdo con lo que la doctrina constitucional reciente ha calificado de topografía constitucional, estimamos que carece de fundamento, pues siguiendo ese método de interpretación, se concluiría que el Gobierno del Distrito Federal forma parte del Poder Legislativo, porque está previsto en el artículo 73, fracción VI¹⁷ que habla de las facultades del Congreso de la Unión”.¹⁸

Todo lo anterior, lleva a realizar una serie de consideraciones respecto a la ubicación del Ministerio Público en la estructura gubernamental del Estado:

- a) El Ministerio Público, encuentra su fundamento en dos artículos constitucionales, que son el 21 y el 102, Apartado A.
- b) En el artículo 21, se establece que al Ministerio Público le incumbe la investigación y persecución de los delitos y que para ello se auxiliará de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Lo anterior, si bien señala cuál es la atribución principal encomendada a esta institución, no indica en que parte de la estructura del Gobierno Mexicano se encuentra alojada, pues recordemos que el artículo 21 forma parte del Título Primero referente

¹⁷ Actualmente, la fracción VI, del artículo 73 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra derogada.

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit., p. 412.

a las Garantías Individuales, las cuales no forman parte de los órganos administrativos, legislativos o judiciales.

c) Por su parte, el artículo 102, Apartado A, de la Carta Fundamental, nos establece que la Ley organizará al Ministerio Público, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con la Ley respectiva y, además, que estará presidido por un Procurador General de la República, designado también por el titular del Ejecutivo Federal, el cual podrá removerlo libremente. Con base en esta circunstancia, surgen varias cuestiones:

1) Si bien es cierto, la ubicación del Ministerio Público no está contemplada en los numerales 80 al 93 de la Constitución Federal, los cuales se refieren a la organización del Poder Ejecutivo, sino más bien en el artículo 102 Apartado A, el cual se incluye dentro del Título III, Capítulo IV, denominado "Del Poder Judicial", lo cual daría lugar a pensar de que el Ministerio Público es una institución dependiente del Poder Judicial, ello resulta erróneo. Lo anterior es así por la razón de que, a pesar de que nuestra figura en estudio se encuentra comprendida dentro del Capítulo del Poder Judicial, que trata de las cuestiones relativas al Poder Judicial, es de señalarse que en el artículo 94 constitucional que establece los órganos que forman parte de este Poder, no hace mención alguna sobre el Ministerio Público.

2) Todo esto, ocasiona el grave problema de no saber a cuál de los tres Poderes de la Unión pertenece el Ministerio Público, lo que trae confusión e inseguridad jurídica, pues, además, en la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, inexplicablemente no se da razón alguna del por qué se suprimió a la Procuraduría General de la República del texto del artículo 1° y de la derogación del numeral 4° de este mismo ordenamiento.

Sin embargo, y a pesar de esta irregular situación, esta ley es muy clara en cuanto a que la Procuraduría General de la República¹⁹ es una dependencia del Ejecutivo, ya que en su artículo 1°, párrafo segundo, en lo conducente señala:

“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 a 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”.

Y en relación con esto, a su vez, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,²⁰ en su artículo 1°, establece:

¹⁹ “Las palabras ‘Procuraduría General de la República’, se usan como sustitutivas de ‘Ministerio Público de la Federación’ que es la denominación empleada por el artículo 102 constitucional para designar a la institución cuyas atribuciones fija este precepto”. Idem, p. 413.

²⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 1996.

“Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables”.

En este orden de ideas, se advierte con suma claridad, que el Ministerio Público es una dependencia integrante del Poder Ejecutivo, a pesar de que la ley encargada de establecer cuales son los órganos en los que se distribuirá el Poder Ejecutivo (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) deroga la inclusión del Ministerio Público dentro del ámbito de competencia de este Poder y posteriormente, está misma ley lo establece como una dependencia que sí forma parte de aquel, además de que su fundamento constitucional se encuentra ubicado en el artículo 102, Apartado A, el cual se refiere a cuestiones relativas del Poder Judicial.

Así las cosas, y a pesar de toda esta situación tan confusa, la institución del Ministerio Público debe ubicarse dentro de la estructura gubernamental del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, y en este sentido, es de señalarse que para evitar confusiones como las anteriormente mencionadas, la organización, funcionamiento y conducción del Ministerio Público deberían estar constitucionalmente contempladas dentro de la parte relativa al Poder Ejecutivo, y no como actualmente se encuentra en el artículo 102, Apartado A, de la Carta Magna, numeral que por estar contemplado dentro del Capítulo relativo al Poder Judicial se sobreentiende que regula lo concerniente a este Poder.

C) PRINCIPALES ATRIBUCIONES.

Como se ha explicado en párrafos anteriores, el Ministerio Público tiene encomendada como función principal que lo identifica y pondera en la vida jurídica y social de la comunidad mexicana, la de perseguir los delitos cometidos en perjuicio de ésta, actividad que tiene como propósito fundamental el de velar por el mantenimiento de la legalidad, y que puede llegar a considerársele como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

Empero, ésta no es la única atribución que tiene el Ministerio Público, si bien es con la que más se identifica y por la cual fue incorporado en la Constitución de 1917,²¹ no se puede omitir el que, además, posee una serie de atribuciones que exaltan su jerarquía en el orden jurídico mexicano, tales como proteger por todos los medios los intereses de los menores de edad, de los incapaces, así como cuidar que se observe una correcta aplicación de las medidas de política criminal, velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Federación, entre un Estado y ésta, o entre los Poderes de un mismo Estado²², actuar ante las autoridades judiciales en todos los

²¹ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, se instituye el Ministerio Público, se precisa la atribución esencial para éste quien ejerce funciones encomendadas por el legislador, se indica su estructura y organización, así como su esfera de competencia. De acuerdo con el texto constitucional, tomando en consideración el espíritu de los integrantes del Congreso Constituyente de 1917 que tuvieron para incorporar a la institución del Ministerio Público en la Constitución Mexicana de ese año, éste actúa en representación del interés social y las atribuciones de esta institución derivan de los mandatos contenidos en los artículos 21 y 102 constitucionales.

²² Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente vigente.

negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los Cónsules Generales, intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en lo que hace a materias de su competencia, participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones del Ministerio Público (como por ejemplo, la asistencia legal recíproca, la repatriación de sentenciados, la extradición, la lucha contra delitos de alcance internacional, procuración e impartición de justicia, etcétera), y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal, representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119²³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia, y todas aquellas demás atribuciones que las leyes determinen.²⁴

Sobre este último aspecto, se dice que al señalarse en el cuerpo legislativo “y las demás que las leyes señalen”, se le están confiriendo al Ministerio Público, facultades que tienen como propósito el de complementar aún más la labor tan importante de

²³ Se refiere a los convenios relativos a la práctica de aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera.

²⁴ Artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996.

la cual se reviste esta institución, pues al autorizarle para intervenir en todos los negocios que la ley le determine, se le amplía su margen de atribuciones con el fin de dirigirlas a diferentes actividades necesarias para el cumplimiento de su labor principal. Por ello, puede actuar como representante de la Federación, fiel guardián de la legalidad, llevar a cabo la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, en otras esferas de la Administración Pública, en materia civil, en cuestiones de tutela social, sin olvidar desde luego, su amplia intervención en materia penal, y sobre la cual se hará referencia a continuación.

1.- REPRESENTANTE SOCIAL.

El Ministerio Público, como una institución creada originariamente para auxiliar a la administración de justicia, detentó un carácter social, el cual poco a poco, y conforme a la evolución de las diversas legislaciones fue consolidándose hasta devenir en una representación social.

Así, es de recordarse que fue con el proyecto de Constitución de 1857,²⁵ cuando se le empieza a dar el carácter de representación social a la función que ejercita el Ministerio Público, tal y como se desprende del artículo 27 del citado proyecto, en el que se establecía que “a todo procedimiento del orden criminal, debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio que sostenga los derechos de la sociedad”.

²⁵ Ver Capítulo II, p. 69.

Por esta razón, el ofendido podía acudir directamente a los Tribunales, para ejercitar la acción penal, o bien, el Ministerio Público, como representante de la sociedad podía instar ante los jueces para que se iniciara el proceso penal respectivo.

Desafortunadamente, este proyecto no fue aprobado por los miembros del Congreso. Empero, esta situación no deja de ser un impedimento para poder advertir que en esos tiempos ya comenzaba a vislumbrarse la función tan valiosa que desempeñaría la institución del Ministerio Público en nuestro país.

Poco tiempo después, en el año de 1880, se publica el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, promulgado por el Presidente de ese entonces Porfirio Díaz. Dicho cuerpo normativo da la pauta para que, desde ese momento, al Ministerio Público se le calificará como representante social de los derechos del pueblo mexicano, ya que en el numeral 28 del citado ordenamiento legal, se establecía lo siguiente:

“El Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad, y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes ...”.²⁶

De la anterior conceptualización, se observa que el Ministerio Público, era considerado como un mero auxiliar de la administración de justicia, pero actuando en nombre de la sociedad, lo cual puede estimarse como el inicio de una de las facultades más importantes de esta dependencia, que sin lugar a duda, la constituye la representación social.

²⁶ Citado por GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. Ob. cit., pp. 19 y 20.

Al poco tiempo, esta atribución fue evolucionando y perfeccionándose, y como muestra de ello, se tiene el antecedente de la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903, expedida por el Presidente Porfirio Díaz, la cual establecía al respecto lo siguiente:

“... Uno de los principales objetos de esta ley es definir el carácter especial que compete a la institución del Ministerio Público, prescindiendo del concepto que la ha reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia. [...]. El Ministerio Público es el representante de la Sociedad ante los Tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejerce, por razón de su oficio, consiste en la acción pública...”²⁷

Como se podrá advertir, es en este cuerpo legal en donde al Ministerio Público se le reconoció legalmente su carácter de representante de la sociedad, el cual ha perdurado en nuestro sistema jurídico hasta el advenimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, por la cual la institución ministerial adquirió nuevas características que traen como consecuencia que su función de representante social constituya una de las elementales para nuestra sociedad, distinguiéndose así de su antecesor el Ministerio Fiscal francés.

En este sentido, nuestra actual Constitución, prevé en su artículo 21 en lo conducente al Ministerio Público, lo siguiente:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”.

²⁷ PIÑA Y PALACIOS, Javier. Ob. cit., p. 63.

Del numeral transcrito, se advierte que el Ministerio Público es considerado como el órgano de autoridad al cual el Estado le ha depositado la función de representación social, esto es, ser el representante de la sociedad, respecto de todos aquellos hechos que la ley ha calificado como delictivos, persiguiendo con ello el juzgamiento de tales actos por las autoridades judiciales competentes, a fin de que se pronuncie resolución al respecto.

En este orden de ideas, es necesario mencionar la circunstancia de que, de acuerdo con la doctrina, existen una serie de diversos principios los cuales constituyen la parte total de la Representación Social que se delega en el Ministerio Público, los cuales son los siguientes:

- a) Principio de Buena Fe.
- b) Principio de Unidad y Jerarquía.
- c) Principio de Indivisibilidad.
- d) Principio de Irrecusabilidad.

a) Principio de Buena Fe.

Este principio se apoya en el argumento de que todas aquellas diligencias que realice el Ministerio Público deben ser apegadas a la ley, para así evitar todo tipo de parcialidades o preferencias que devengan en una violación al sistema de derecho imperante.

Es decir, tal y como lo señala César Flores Martínez, el Principio de Buena Fe “...es realizar todas y cada una de las actuaciones conforme a derecho sin la influencia de ninguna fuerza extraña que contravenga el espíritu de la imparcialidad que debe observar el Ministerio Público”.²⁸

Por ello, si bien es cierto el hecho de que esta dependencia posee la función de representante social, esto no implica el que actúe arbitrariamente, pues la circunstancia de que tal institución tenga como propósito esencial la protección y tutela de los derechos de la sociedad, eso no la exime de proceder con estricto apego a la ley. De ahí que todas las actividades desplegadas por ésta y que se encaminen a la consecución de dicha protección y tutela, deben de ejercitarse de acuerdo con los imperativos jurídicos que norman nuestro sistema de Derecho.

b) Principio de Unidad y Jerarquía.

Este principio se apoya en la idea de que el Ministerio Público como una institución que es, debe de integrarse en un órgano único y bajo una sola dirección.

“Se dice que el Ministerio Público, constituye una unidad en el sentido de que todas las personas físicas que componen la

²⁸ FLORES MARTINEZ, César Obed. *La Actuación del Ministerio Público de la Federación en el Procedimiento Penal Mexicano*, 2ª. edición, Editorial OGS Editores, México, 1997, p. 62.

Institución se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección”.²⁹

Esa sola dirección, la constituye el Procurador General de la República, de ahí que todos los agentes del Ministerio Público se les pueda considerar tan sólo como una prolongación del titular, ya que la representación es única.

Sin embargo, tal y como lo dice Juventino Castro, “la unidad absoluta de la Institución no se ha logrado en nuestra legislación, pues en el campo federal existe un Ministerio Público Federal, bajo la dependencia del Procurador General de la República, y en materia común la Institución tiene como jefe al Procurador de Justicia del Distrito Federal o del Estado de que se trate; e igualmente existe un Procurador General de Justicia Militar”.³⁰

La situación anteriormente señalada, nos hace pensar que quizá una modificación al artículo 21 de nuestra Carta Magna, en el sentido de una jerarquización técnica que tenga al Procurador General de la República como jefe principal y común de todo el organismo, sea lo más conveniente y adecuado para así proveer de unidad a esta dependencia, modificación la cual devenga en una mejor consecución de los fines de aquella.

c) Principio de Indivisibilidad.

Este principio sustenta que la institución del Ministerio Público, es una sola, a pesar de que realice sus actividades en

²⁹ CASTRO, Juventino. Ob. cit., p. 44.

³⁰ Idem, p. 45.

diferentes adscripciones del país. Es decir, no hay un Ministerio Público para cada adscripción, sino que, como institución que es, los integrantes de ésta son los que la representan en diversos lugares, pero sin dividirse en varias dependencias ministeriales.

De ahí que, cualquiera de sus integrantes puede ejercitar la acción penal o comparecer ante cualquier Tribunal del país, en razón a que representa a una misma institución: el Ministerio Público. No actúan a nombre propio, sino en representación de la indivisible dependencia ministerial.

d) Principio de Irrecusabilidad.

En razón de este principio, el Ministerio Público se encuentra sujeto a conocer de cualquier asunto que sea sometido a su consideración, sin poder excluirse de conocer algún determinado asunto, pues al ser el representante de la sociedad esto lo obliga a tomar conocimiento de todos los asuntos de que tenga noticia.

Sin embargo, si bien es cierto que los agentes del Ministerio Público no son recusables, éstos si pueden excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan, cuando se presente alguna de las causas que la ley señala para los casos de Ministros, Magistrados y Jueces. (Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

Cabe mencionar en relación con esto, que de acuerdo con el criterio de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentran otros principios inherentes a la Representación Social,

tales como, el principio de monopolio de la acción, el principio de la publicidad de la acción y el principio de legalidad.

Lo anterior, encuentra su sustento en la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, cuyo rubro y texto dicen a la letra:

“DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL.- ... De acuerdo con el artículo 21 constitucional, existen diversos principios de doctrina inherentes a la Representación social, entre los cuales figuran los siguientes: a).- Principio del monopolio de la acción. Esta corresponde privativamente al Estado, quien atribuye su ejercicio al órgano denominado Ministerio Público; y aunque siempre los agentes del Ministerio Público y el Procurador son autoridades, lo mismo en la averiguaciones que practican, que cuando deciden ejercitar la acción. que cuando actúan en el proceso judicial, se puede admitir, sin perjuicio del principio del monopolio de la acción, que intervenga el Ministerio Público ante los tribunales equiparándose a una parte en el juicio penal, pidiendo en promociones (pedimentos y conclusiones) que no obligan a la autoridad jurisdiccional a sujetarse a ellos; pues a los tribunales atribuye nuestra Constitución, en el artículo 21 privativamente. el castigo de los delincuentes, y la facultad de sentenciar. condenando o absolviendo. De este mismo principio (monopolio de la acción penal del Estado), se desprende que la acción pública persecutoria de los delitos no es del Ministerio Público. sino del Estado y que, en consecuencia, no puede aquél disponer de ellas a su antojo, sino mirando en todo por los intereses sociales confiados al titular de la acción. b).- Principio de la publicidad de la acción. Este principio es inherente al anterior, ya que el Ministerio Público es un órgano estatal permanente. dedicado al ejercicio de la repetida acción, y los actos del Estado son esencialmente públicos. c).- Principio de la legalidad. Consiste en que el Ministerio Público tiene el derecho y el deber de ejercitar la acción penal, pero sólo en vista del interés social; lo que significa que está obligado a

practicar las investigaciones necesarias respecto a las denuncias y querellas que reciba, en el concepto de que no está sujeto al arbitrio del Ministerio Público, y menos a su arbitrariedad, el no ejercitar la repetida acción, cuando la averiguación que practique compruebe datos de haberse cometido un delito y de responsabilidad de los indiciados; sino que de acuerdo con las leyes penales, están obligados los Agentes y Procuradores al repetido ejercicio ante las autoridades judiciales; lo que quiere decir que, si en el curso del proceso, llegaren los funcionarios del Ministerio Público a adquirir la convicción de la inculpabilidad de los encausados, estén, ello no obstante, obligados a acusar; pues muy por el contrario, el principio de la legalidad los obliga a reconocer la inocencia o la inculpabilidad, pero dejando siempre a la facultad decisoria de los jueces, resolver en definitiva sobre la absolución o la condenación”.³¹

Por todo lo expuesto, se puede llegar a la conclusión de que el Ministerio Público es el órgano encargado de ejercer una de las funciones más importantes de todo sistema jurídico, que es la de ser representante de la sociedad, para lo cual se apoya en diversas estructuras o principios rectores, sin los cuales no podría llevar a cabo tan trascendente función, como lo es la de ser el representante de todo ese ente denominado sociedad.

Ante esta situación, resulta un imperativo improrrogable, el que la institución ministerial mantenga la garantía de una cultura superior y de una muy alta probidad personal, pues sólo así podrá realizar su papel de representante social de una manera eficaz y totalmente imparcial, cuya exigencia y cumplimiento se ha convertido en uno de los reclamos más frecuentes de nuestros días.

³¹ Criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XCVII, p. 1469.

2.- PERSECUCION DE LOS DELITOS.

De acuerdo con el artículo 21 de nuestra Carta Magna:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”.

A su vez, el artículo 102, Apartado A de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

“...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 inculcados; 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”.

Como se puede observar, el artículo 21 y 102, Apartado A, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen el fundamento jurídico de la facultad persecutoria que tiene el Ministerio Público respecto de los delitos cometidos en perjuicio de la sociedad, facultad por virtud de la cual, al Ministerio Público le corresponde recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delitos, así como también, una vez tenida la noticia de algún ilícito, realizar la investigación respectiva con auxilio de la policía judicial y de los servicios periciales, llevando a cabo las diligencias necesarias, buscando todas las pruebas que pueda obtener y que sean útiles

para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad de quien o quienes hubieran intervenido, y, sobre lo cual, una vez reunido todo esto, solicitar en la etapa del proceso respectivo la aplicación de las penas correspondientes, así como vigilar que el juicio se siga con toda regularidad.

Sin embargo, para la eficaz persecución de los delitos que realice el Ministerio Público, es de mencionarse que en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, se regulan una serie de pasos a seguir para el desarrollo de esta actividad persecutoria, la cual, y en atención a lo previsto en estos ordenamientos legales, se estima que se encuentra dividida en las fases o etapas siguientes:

- a) Actividad de cumplimiento de los requisitos de procedibilidad
- b) Actividades públicas de averiguación previa.
- c) Actividad consignatoria.
- d) Actividades judiciales complementarias de averiguación previa.
- e) Actividades preprocesales.
- f) Actividad procesal.
- g) Actividad de vigilancia en la fase ejecutiva.

a) Actividad de cumplimiento de los requisitos de procedibilidad.

Antes de realizar las consideraciones respectivas sobre esta etapa, se hace imperante la necesidad de determinar en que consisten los requisitos de procedibilidad.

En atención a ello, y para dar una visión general, se puede decir que los requisitos de procedibilidad³² son aquellos elementos cuya satisfacción es necesaria, pues a través de éstos el Ministerio Público toma conocimiento de los hechos delictuosos y los constituye en denuncia o querrela.

Tal como lo explica Jorge Garduño, estos medios legales, son el punto de arranque del procedimiento en materia penal.³³

Lo anterior constituye una garantía y tranquilidad para los gobernados, ya que el Ministerio Público únicamente podrá ejercitar esta facultad persecutoria a partir del momento en que se efectúen satisfactoriamente estos requisitos de procedibilidad, cumpliendo así los elementos de fundamentación y motivación de todo acto de molestia, previstos en el artículo 16 de nuestra Carta Fundamental. Es decir, el Ministerio Público al iniciar el ejercicio de su función persecutoria, deberá hacerlo basado en un hecho que pueda presumirse ilícito, y una vez satisfechos los requisitos de procedibilidad, pues de no ser así, la averiguación previa (que constituye la siguiente etapa a realizarse), se estructuraría en forma frágil y débil, por lo que podría caer en violación de

³² "Son las condiciones o supuestos que es preciso llenar para que se inicie jurídicamente el procedimiento penal", GARCIA RAMIREZ, Sergio. Ob. cit., p. 340.

³³ GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. Ob. cit., p. 26.

garantías individuales que constitucionalmente se encuentran tuteladas. Por lo que siempre, deberá de observarse la satisfacción de los requisitos de procedibilidad antes de iniciarse cualquier etapa de averiguación previa.

b) Actividades Públicas de Averiguación Previa

Son todas aquellas diligencias de investigación que realiza el Ministerio Público respecto del hecho considerado delictuoso y del cual tiene conocimiento. Así, el Ministerio Público, actúa con el carácter de autoridad pública, auxiliándose de la Policía Judicial, todo ello tendiente a la obtención de las pruebas que acrediten la comisión del delito y la probable responsabilidad de la persona o personas que participaron en la realización de éste.

Es de señalarse que las investigaciones que el Ministerio Público lleve a cabo con la finalidad de recabar las pruebas del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad son múltiples y variadas, dependiendo de las circunstancias reales de los hechos delictivos, de ahí que, tal y como lo señala Jorge Garduño "...la reglamentación jurídica [prevista en el Código Penal, en el de Procedimientos Penales, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en su Reglamento respectivo], sea limitativa, general y de forma, comprendiendo actividades generales especializadas [...] ante esto el agente del Ministerio Público investigador deberá adaptar dicha reglamentación jurídica a las circunstancias reales de los hechos y a sus propias necesidades de investigación, practicando diligencias investigatorias y obedeciendo al mandato general contenido dentro de los ordenamientos legales correspondientes y, en otros casos,

guiando su criterio y llevando a cabo averiguaciones, las que se justificarán siempre y cuando los medios utilizados no estén reprobados por la misma ley”.³⁴

c) Actividad consignatoria

Acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado, el Ministerio Público siguiendo lo establecido en los artículos 16 y 19 constitucionales, realizará la correspondiente consignación ante la autoridad judicial respectiva, de acuerdo con el valor jurídico que a cada una de las pruebas existentes en actuaciones le otorga la legislación penal aplicable.

d) Actividades judiciales complementarias de averiguación previa

Estas actividades surgen en el procedimiento penal respecto de la persecución de los delitos que lleva a cabo el Ministerio Público, cuando éste ejercita la acción penal³⁵ ante el órgano jurisdiccional correspondiente sin detenido, con solicitud de diligencias que complementen la averiguación previa realizada, o bien, cuando consigna sin detenido con solicitud de orden de aprehensión y ésta es negada por el juez, por estimar que los

³⁴ GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. Ob. cit., p. 28.

³⁵ Ver capítulo III, p. 89 y siguientes.

requisitos exigidos por el artículo 16 constitucional³⁶ no se satisfacen, por lo que dicha situación obliga al Ministerio Público, “...en su carácter de parte procesal, y no de autoridad pública...”³⁷ a realizar nuevas diligencias de averiguación previa tendientes a subsanar las omisiones que consideró el juzgador, tales como el desahogo de pruebas supervenientes o la ampliación de declaración del inculpado, por virtud de las cuales el órgano jurisdiccional decidió no radicar el asunto.

e) Actividades preprocesales

Esta etapa se inicia con el auto de radicación en el que el juez tiene por recibidas las diligencias de investigación realizadas por el Ministerio Público y finaliza, ya sea con el auto de formal prisión, el de sujeción a proceso, o el de libertad por falta de elementos para procesar, respecto de este último, el órgano jurisdiccional deberá de decretarlo antes de que expire el plazo de 72 horas señalado por el artículo 19 constitucional, el cual deberá de contarse a partir de que el procesado queda a disposición de la autoridad judicial.

Dentro de este término, el juez tiene la obligación de tomarle su declaración preparatoria al procesado, tal y como lo establece el artículo 20 constitucional, en su fracción III.

En esta etapa, el Ministerio Público, a partir de que interviene el órgano jurisdiccional, continúa la función

³⁶ De acuerdo con el numeral citado, no podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

³⁷ Cfr. GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. Ob. cit., p. 33.

persecutoria sosteniendo su pretensión punitiva, ya no como autoridad pública sino como parte procedimental (parte acusadora). Así, puede practicar interrogatorios al procesado, solicitar las órdenes de comparecencia de testigos e interponer los recursos contra la libertad del procesado que haya decretado el juez respectivo.

f) Actividad procesal

Abierto el proceso, el Ministerio Público como parte procedimental que es, debe de probar su pretensión punitiva frente a la defensa, la cual refutará los hechos que se le imputan.

Aquí, el juzgador deberá determinar si existió la conducta delictuosa y en que grado es responsable el inculpado.

g) Actividad de vigilancia en la fase ejecutiva

Una vez que el órgano judicial a definido la existencia de delito y la responsabilidad del procesado, el Ministerio Público, tiene la obligación de vigilar que las sanciones ejecutoriadas en materia penal no se aparten de lo ordenado en ellas. Es decir, debe vigilar el cumplimiento exacto de la pena impuesta al sentenciado, pues el Ministerio Público como guardián de la legalidad y constitucionalidad, debe de realizar todas las diligencias que persigan ese fin.

Lo anterior, pone de manifiesto la función que constituye la razón de ser del Ministerio Público y que es, tal y como lo indica

Jorge Garduño "... el de ser un órgano del Estado facultado para constituirse en vigilante de la legalidad en todos los órdenes, tanto de la conducta transgresora de la ley por parte de los gobernados, como de los funcionarios del Estado mismo, función que lleva a cabo a través de la actividad persecutoria de los delitos...".³⁸ Pues no debe omitirse el hecho de que esta dependencia tiene como fin esencial el de ser un celoso guardián, tanto del orden constitucional como del orden legal, órdenes los cuales constituyen las dos piezas fundamentales de nuestro sistema jurídico.

II. ¿EN QUE CONSISTE LA ACCION PENAL?

Antes de comenzar con este tema tan importante para el desarrollo de nuestra investigación, resulta indispensable dar un panorama del significado de la palabra "acción", para ya después, entrar al análisis del tema principal.

Acción proviene de la palabra latina *actio-onis*, que es un vocablo que a su vez deriva de la palabra *agere*, cuyo significado es hacer.

De esta forma, la palabra *Acción*, significa toda actividad o movimiento que se encamina a determinado fin.³⁹

³⁸ Idem, p. 36.

³⁹ PINEDA PEREZ, Benjamín Arturo. *El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, 1991, p. 113.

En general la acción constituye la negación de la vindicta privada (conducta privada). Eliminada ésta como consecuencia de la evolución de los pueblos en su cultura y su civilización, y una vez que el Estado tomó para sí, en exclusiva la facultad de impartir justicia, el gobernado puede acudir ante él para que obligue al delincuente a la reparación del daño, y aún purgar una pena.

La acción, es pues una especie de derecho de petición cuyo objeto es provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales con el propósito de lograr la declaración o el reconocimiento de un derecho, y por consiguiente, en relación a la materia del conflicto, alcanzar la protección de la Justicia respecto de los actos autoritarios.

La acción es un derecho, subjetivo, público. Es un derecho porque tiene como correlativa la obligación del órgano estatal, al cual el gobernado se dirige con el fin de que sea aquél quien resuelva el conflicto puesto a su consideración. Es un derecho subjetivo por que constituye una facultad conferida al gobernado por el derecho objetivo, para reclamar la prestación del servicio jurisdiccional. Y es un derecho subjetivo público, por que significa una facultad del gobernado frente al Estado como entidad de derecho público y por que el contenido del objeto que se persigue (la obtención del servicio jurisdiccional) es de carácter público.⁴⁰

En razón de esto, toda acción implica necesariamente dos condiciones: un derecho y la violación a ese derecho. Si el derecho

⁴⁰ PINA VARA, Rafael de. Ob. cit., p. 29 y siguientes.

no existe, la violación no es dable; y si no hay violación, el derecho no puede revestir la forma especial de acción.

En materia procesal, el proceso sólo puede darse si existe impulso que lo provoque, es decir, sólo es posible con la acción, la cual se encuentra vinculada al proceso; en términos generales, es la fuerza que lo genera y lo hace avanzar hasta lograr la meta deseada. En el campo doctrinario se discute el concepto, empero hay quienes lo consideran como un derecho, como un medio o como un poder jurídico, como ejemplo Hugo Rocco, Carnelutti, Mattiolo, y unos más afirman es un derecho; Massari, Abraham Bartolini Ferro, Enrique Jiménez Asenjo y algunos otros indican que es un medio jurídico; y Eugenio Florián, concluye que “la acción es el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho”.⁴¹

Por otra parte, y retomando las ideas plasmadas en líneas arriba, la acción en materia penal, es aquella que domina y da carácter a todo proceso, lo inicia y lo hace avanzar hasta culminar en la sentencia, que constituye la meta en todo proceso penal.⁴²

Sin embargo, la acción penal no puede ser considerada como una potestad o un derecho subjetivo de los gobernados. Es más bien, una facultad que de forma exclusiva ejercita el Ministerio Público, pues constitucionalmente hablando, el artículo 21 de nuestra Carta Fundamental, lo reconoce como el órgano encargado

⁴¹ FLORIAN, Eugenio. *Elementos de Derecho Procesal Penal*, Editorial Bosch, Barcelona, España, 1934, p. 172.

⁴² CASTRO, Juventino. Ob. cit., p. 35.

de ejercitar la acción penal ante la autoridad judicial correspondiente.⁴³

Por ello, si el Ministerio Público no ejercita acción penal, no puede existir el juicio, es decir, si se llegara a iniciar un proceso penal con ausencia de la acción ejercitada por la dependencia ministerial, todas aquellas diligencias que se practicaran o constancias que aparecieran en el expediente de la causa penal, resultarían ser inexistentes como actos judiciales.

Este criterio, encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

“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 validas. 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”.⁴⁴

Por lo anterior, se puede llegar a la conclusión de que, ante la ausencia del ejercicio de la acción penal, por parte del Ministerio Público, órgano que

⁴³ Ver Capítulo III, p. 89 y siguientes.

⁴⁴ Tesis de jurisprudencia 5/85, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVI. Quinta Epoca, p. 1323.

tiene la facultad exclusiva constitucionalmente de formularla, no se puede iniciar o llegar a existir con validez constitucional un procedimiento penal, pues todas aquellas actuaciones que se realicen serían violatorias de garantías individuales, toda vez que ante la falta de ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, las diligencias que se practiquen estarían fuera del ámbito de competencia respectivo y, por ende, constituirían un exceso de poder, prohibido a nivel constitucional.

En este orden de ideas, la acción penal es aquella actividad procesal, realizada por el Ministerio Público, que no tiene otro fin más que el de llegar a determinar si el derecho punitivo, ha nacido para el Estado, en relación a un caso concreto que se le ha puesto a su consideración.⁴⁵

Ante esta situación, la acción penal es diversa al derecho punitivo, por lo que no puede llegársele a considerar como una especie de derecho. “La pretensión punitiva, como afirma Massari, es la expresión subjetiva de la norma penal, es el derecho subjetivo a la aplicación de la sanción cuando se ha verificado la violación del precepto. Y como tal, pertenece al derecho penal sustancial o material. En cambio, la acción es una actividad procesal, que no lleva más fin que el llegar a establecer si el derecho punitivo nació para el Estado en un caso concreto que se le plantea. Así establecida la distinción, fácilmente se llega a comprender como la pretensión punitiva pertenece en forma exclusiva al Estado; en cambio la acción penal tiene como titular al Ministerio Público, [el cual la ejercita no como un poder, sino más bien, como una facultad], que le ha sido reconocida por ley.”⁴⁶

De esta forma, de un hecho delictivo no surge o nace la acción penal, sino la pretensión punitiva, es decir, el derecho que tiene el Estado de castigar al que ha violado la norma penal con su

⁴⁵ CASTRO, Juventino. Ob. cit., p. 36 y siguientes.

⁴⁶ CASTRO, Juventino. *Garantías y Amparo*, 9a. edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 355.

actuar. Pues, si en todo caso, la acción penal naciera de la comisión de un delito, no se podría explicar que fue lo que ejercitó el Ministerio Público durante el proceso, cuando en el juicio se resolviera que no hay delito que perseguir, ya que la acción penal, por no haber delito, no llegó a nacer. Esto es, la acción penal no es el derecho punitivo, sino más bien, es el medio por virtud del cual se hace valer el derecho punitivo que se tiene ante el Estado.

Por lo tanto, y retomando las ideas expuestas, se puede concluir que la acción penal es la función desarrollada por el Ministerio Público, consistente en investigar los delitos, buscando y reuniendo todos aquellos elementos indispensables y realizando las diligencias pertinentes para procurar que a los autores de tales hechos delictivos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. Por tal motivo, la acción es el factor fundamental e indispensable de todo procedimiento judicial, es la condición "*sine qua non*" en el ejercicio de la jurisdicción. Por lo que, sin el previo ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, ningún juez, podrá intervenir, pues carece de facultades para actuar y de potestad o derecho para resolver, situación que se encuentra plasmada a rango constitucional.

A. ACCION PENAL Y CONSIGNACION

Ambos temas son de gran relevancia para nuestra investigación, ya que constituyen dos aspectos procedimentales de suma importancia en el desarrollo del proceso. Sin embargo, en múltiples ocasiones, se les han confundido y calificado como sinónimos, lo cual resulta equivocado, en atención a las consideraciones siguientes:

Por una parte, la acción penal tiene su fundamento en el artículo 21 de la Carta Magna, el cual establece que el ejercicio de ésta le incumbe al Ministerio Público. En cambio, la consignación, se encuentra prevista por los artículos 16, párrafo séptimo y 20, fracción III, del mismo ordenamiento, y constituye también un acto del órgano ministerial, pero que a través del cual se ejerce la acción penal.

Es decir, partamos del hecho de que el ejercicio de la acción penal se caracteriza por estar desarrollado en tres etapas o fases, a saber:

- a) Investigación o averiguación previa,
- b) Persecución, y
- c) Acusación

La primera de estas etapas, se caracteriza por dar inicio cuando el Ministerio Público tiene conocimiento, por conducto de denuncia o querrela respectiva, de la comisión de un hecho delictivo. Al tener tal noticia, el Ministerio Público, realiza todas las diligencias y actuaciones necesarias para así obtener las pruebas indispensables, para estar en posibilidades de ejercitar la acción penal respectiva. Así, al fundar la base de la acción penal en los datos recabados, el Ministerio Público consigna los hechos al órgano jurisdiccional, acto por virtud del cual se entiende que aquél a ejercitado tal acción. Ello, a reserva de que, ya posteriormente, el Ministerio Público, como parte procesal que es, realice todas las gestiones y actuaciones que a su representación social correspondan.

Por otro lado, la etapa de persecución, se caracteriza por un ejercicio material de la acción penal ante los tribunales, esto es, a través de los actos persecutorios que constituyen la etapa de instrucción en el proceso.

La tercera y última etapa, denominada acusación, consiste en la concretización de la exigencia punitiva, es decir, aquí el Ministerio Público (por ser el representante de la sociedad), pedirá la aplicación de las sanciones que correspondan, tomando como referencia todos los datos que obran en la causa penal, tanto los de la parte ofendida como también los de la defensa, de esta manera, y con base en éstos, el juez dictará la resolución respectiva. De tal manera que, el ejercicio de la acción penal se puntualiza en las conclusiones acusatorias que realice el Ministerio Público.

Lo anterior, encuentra apoyo en la tesis sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, y cuyo rubro y texto dicen:

“ACCION PENAL, EJERCICIO DE LA. ETAPAS DEL PROCESO.

El ejercicio de la acción penal se realiza cuando el Ministerio Público ocurre ante el juez y le solicita que se avoque el conocimiento de un asunto en particular; la acción penal pasa durante el proceso, por tres etapas bien diferenciadas que son: investigación o averiguación previa, persecución y acusación. La investigación, tiene por objeto preparar el ejercicio de la acción que se fundará en las pruebas obtenidas, para estar el representante social en posibilidad de provocar la actividad jurisdiccional, en esta etapa basta con la consignación que del reo haga el Ministerio Público, para que se entienda que este funcionario ha ejercido la acción penal, pues justamente es la consignación lo que caracteriza el ejercicio de dicha acción, a reserva de que, después y ya como parte dentro de la controversia penal, el Ministerio Público, promueva y pida todo lo que a su representación corresponda; en la persecución, hay ya un ejercicio de la acción ante los tribunales y se dan los actos persecutorios que constituyen la instrucción y que caracterizan este período: en la acusación, la exigencia punitiva se concreta y el Ministerio Público puede ya establecer con precisión las penas

que serán objeto de análisis judicial y, por lo mismo, esta etapa es la que constituye la esencia del juicio, ya que en ella pedirá el representante social, en su caso, la aplicación de las sanciones privativa de libertad y pecuniarias, incluyendo en ésta la reparación del daño sea por concepto de indemnización o restitución de la cosa obtenida por el delito. Por tanto, es durante el juicio, en que la acción penal obliga a que se concreten en definitiva los actos de acusación, al igual que los de defensa; de esa manera, con base en ellos, el juez dictará la resolución procedente. Dicho de otra forma, el ejercicio de la acción penal se puntualiza en las conclusiones acusatorias⁴⁷.

En este sentido, tanto la acción penal como la consignación constituyen actos jurisdiccionales, no tomando como referencia al órgano de que provienen (Ministerio Público), sino en atención a la naturaleza propia de estos actos. Sin embargo, la consignación constituye el acto procesal por virtud del cual el Ministerio Público inicia el ejercicio de la acción penal, procediendo o no, dependiendo del caso, a poner al inculcado a disposición de la autoridad judicial para el proceso respectivo. Es decir, la consignación es el conducto mediante el cual se ejercita la acción penal ante los Tribunales jurisdiccionales, pues en cuanto aparece de la averiguación previa que se han acreditado los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público ejercita la acción penal ante los tribunales judiciales a través de la consignación.

Es decir, el Ministerio Público, realiza el acto consignatorio del hecho delictivo, con fundamento en la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculcado, para que así el órgano jurisdiccional, a través del estudio y análisis que haya de las constancias que obran en el expediente, resuelva si existe razón o no para seguir un proceso en contra del indiciado. En otras palabras, el Ministerio Público al determinar que se encuentran

⁴⁷ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII-Noviembre, p. 144.

satisfechos los requisitos previstos por el artículo 16 constitucional,⁴⁸ se encuentra en posibilidad de consignar, esto es, poner a disposición del juez al probable responsable, dando así inicio al ejercicio de la acción penal.

Puede decirse que la consignación es un acto informal, pues no requiere de la formulación o satisfacción de requisitos especiales en cuanto a la forma de su elaboración o realización, ni tampoco de palabras solemnes cuya omisión o falta pudiera restarle validez, aunque resulta necesario destacar el hecho de que jurídicamente debe de encontrarse debidamente fundada y motivada.⁴⁹

Sin embargo, es necesario que la consignación se realice, expresando el nombre y apellidos del indiciado o indiciados, una síntesis de los hechos constitutivos de delito y la relación de pruebas desahogadas, además, y como se ha mencionado, la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, los preceptos normativos (dispositivos legales, artículos, fracciones, incisos, párrafos), que apoyen la resolución de que se trata, y la proposición concreta por la que se consigna ante el órgano judicial.

⁴⁸ De acuerdo con el numeral citado, no podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

⁴⁹ Entiéndase por fundamentación, “el señalar los preceptos legales del Código Penal que tipifiquen y sancionen el hecho delictuoso, mencionándose asimismo las leyes correspondientes en que se apoyan las facultades del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, y la competencia del órgano jurisdiccional al cual se solicita la aplicación del Derecho al caso concreto que se le da a conocer; y por motivación, el dejar asentado en actuaciones las diligencias de investigación que acrediten la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad”. GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. Ob. cit., p. 84 y 85.

Finalmente, es de señalarse que la consignación de los hechos delictuosos que haga el Ministerio Público al juzgador, puede ser con detenido o sin detenido.

La consignación con detenido, parte de la circunstancia de que, una vez que el Ministerio Público ha detenido al probable responsable, debe de ordenar su libertad o ponerle a disposición de la autoridad judicial, en un plazo de no más de 48 horas, de acuerdo con el artículo 16 constitucional, párrafo séptimo, plazo que únicamente podrá duplicarse cuando se trate de los casos de delincuencia organizada. Así, una vez transcurrido este término, el Ministerio Público, debe de decidir sobre la situación del detenido. Si resuelve ponerlo en libertad no habrá necesidad de realizar la consignación en estudio, pero, por otro lado, si decide ponerlo a disposición del órgano judicial, entonces, deberá remitirle al reclusorio que corresponda, conjuntamente con las actuaciones de la averiguación previa y el escrito de consignación. Hecho esto, el juez, tiene un plazo de setenta y dos horas, contado a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, para determinar lo procedente, es decir, para que resuelva si ha lugar a iniciar el proceso mediante el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, o bien si no ha lugar a tal, dictando el auto de libertad por falta de elementos para procesar (artículo 19 constitucional).

Por otro lado, en caso de tratarse de la consignación sin detenido, los actos constitutivos de delito determinarán que la consignación vaya acompañada de la orden de aprehensión (en caso de delitos que se sancionen con pena privativa de libertad), o la de comparecencia (en los casos en que el delito se sancione con pena alternativa, es decir, prisión o sanción pecuniaria). Realizado esto, la autoridad judicial será quien determine si ha lugar a abrir el proceso, y en su caso a girar la orden de aprehensión o la de comparecencia, o bien, si no ha lugar a abrirlo, y por ende, negar a aquellas.

B. REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCION PENAL

Retomando las ideas expresadas en líneas arriba, la acción penal es la función desarrollada por el Ministerio Público, consistente en investigar los delitos, buscando y reuniendo todos aquellos elementos indispensables y realizando las diligencias pertinentes para procurar que a los autores de tales hechos delictivos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. Por tal motivo, la acción es el factor fundamental e indispensable de todo procedimiento judicial, es la condición "*sine qua non*" en el ejercicio de la jurisdicción. Por lo que, sin el previo ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, ningún juez, podrá intervenir, pues carece de facultades para actuar y de potestad o derecho para resolver, situación plasmada a rango constitucional.

Por ello, puede decirse que el ejercicio de la acción penal es una actividad del Ministerio Público "encaminada a cumplir con su función persecutoria y a poner en aptitud al órgano jurisdiccional para realizar la suya".⁵⁰ El ejercicio de la acción penal tiene su inicio mediante el acto denominado "consignación", que es el punto de arranque por el cual el Ministerio Público acude al órgano judicial y provoca la función jurisdiccional.

Sin embargo, el ejercicio de la acción penal requiere la satisfacción de una serie de requisitos,⁵¹ sin los cuales no sería posible llevar a cabo su ejercicio.

En este sentido, por ejemplo, para el autor Juan José González se dividen tales requisitos en dos grupos, a saber:

⁵⁰ FRANCO VILLA, José. El Ministerio Público Federal, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 90.

⁵¹ También llamados Presupuestos Generales. Cfr. FLORIAN Eugenio. Ob. cit., p. 180.

a) De Legalidad.

b) De oportunidad.

El primero de ellos, consiste en que invariablemente deberá ejercitarse la acción penal, siempre que se encuentren satisfechas las condiciones mínimas o presupuestos generales, cualquiera que sea la persona contra la que se ejercite aquella.

El segundo grupo, esto es el de oportunidad, se refiere, tal y como dice el autor a “que el ejercicio de la acción penal queda a elección del Estado, quien decide si la ejercita o no al valorizar las consecuencias que puedan perjudicarlo o beneficiarlo”.⁵²

Por otra parte, de acuerdo con la legislación mexicana, los requisitos para la procedencia del ejercicio de la acción penal se encuentran establecidos por el artículo 16 de nuestra Carta Magna, y que al efecto señalaba, antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de marzo de 1999:

“Artículo 16.- ...

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado ...”.

En este sentido, se advierte que, en lo conducente al ejercicio de la acción penal, se requieren satisfacer los siguientes requisitos constitucionales:

⁵² GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José. *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*. 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1975, p. 46.

- a) La existencia de un hecho u omisión que la ley señale como delito.
- b) Que ese hecho u omisión llegue al conocimiento del Ministerio Público por medio de querrela o denuncia.⁵³
- c) Que existan datos que acrediten los elementos del tipo penal⁵⁴ y la probable responsabilidad del indiciado.

⁵³ No se debe de tomar en consideración a la acusación como requisito de procedencia del ejercicio de la acción penal, en atención a lo siguiente: 1) En cuanto a la parte que la formula: A diferencia de la querrela y la denuncia que son efectuadas por los integrantes de la sociedad, la acusación es llevada a cabo por el Ministerio Público. 2) En relación al momento procesal en que se efectúa: Tenemos que la acusación tiene verificativo, no en la etapa de instrucción (averiguación previa), sino en la etapa del proceso penal. La cual se cierra precisamente con la formulación de la acusación, por lo que el Ministerio Público al efectuarla, no actúa en su carácter de autoridad sino, más bien, de parte activa del proceso penal. 3) En cuanto a la finalidad que persigue: La acusación no persigue el propósito de poner en conocimiento del Ministerio Público la posible realización de un hecho calificado por la ley penal como delictivo, tal y como sucede con la denuncia y querrela, sino por el contrario, la acusación tiende a una serie de actos destinados a hacer una exposición breve de los hechos y circunstancias peculiares del procesado: fijar en proposiciones concretas los hechos punibles que se le atribuyen al acusado y que tales proposiciones contengan los elementos constitutivos del delito, así como el verificamiento de la probable responsabilidad del procesado, circunstancias todas ellas que deben de tomarse en consideración para imponer la sanción respectiva.

Por todo ello, la acusación es una fase a través de la cual el Ministerio Público pide al órgano judicial la imposición de pena al acusado, lo que si bien es parte del ejercicio de la acción penal (artículo 136, fracción V Código Federal de Procedimientos Penales), no puede llegar a considerársele como un requisito para la procedencia de ésta.

⁵⁴ En relación a los elementos del tipo penal del delito respectivo, se advierte que en el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales se establece que dichos elementos son los siguientes: I.- La existencia de la correspondiente acción u omisión y de la lesión o, en su caso, el peligro a que ha sido expuesto el bien jurídico protegido. II.- La forma de intervención de los sujetos activos; y III.- La realización dolosa o culpable de la acción u omisión. Asimismo, se acreditarán si el tipo penal lo requiere: a) Las calidades del sujeto activo y del pasivo; b) El resultado y su atribución a la acción u omisión; c) El objeto material; d) Los medios utilizados; e) Las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión; f) Los elementos normativos; g) Los elementos subjetivos específicos; y h) Las demás circunstancias que la ley prevea.

Es de mencionarse que atendiendo al tema de nuestra investigación, no resulta necesario tratar lo relativo al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Dada la reforma de 8 de marzo de 1999, ahora el artículo 16 de nuestra Norma Fundamental, establece:

“Artículo 16.- ...

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

En este sentido, se advierte que, en lo conducente al ejercicio de la acción penal, se requieren satisfacer los siguientes requisitos constitucionales:

- a) La existencia de un hecho u omisión que la ley señale como delito.
- b) Que ese hecho u omisión llegue al conocimiento del Ministerio Público por medio de querrela o denuncia. Como puede llegar a observarse, el término de acusación fue derogado como requisito para el ejercicio de la acción penal, pues como se manifestó en párrafos anteriores, dicho término no constituye un requisito para poder ejercitar acción penal.
- c) Que existan datos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.⁵⁵

⁵⁵ “Los tratadistas no han llegado a elaborar un concepto del cuerpo del delito que haya sido generalmente aceptado. Existe, por el contrario, una gran variedad de pareceres en torno del cuerpo del delito: se dice que es el resultado del delito; los instrumentos que sirvieron para realizarlo, más su objeto material; el conjunto de sus elementos materiales; todo lo que acusa la existencia del delito; las huellas o rastros de éste, etcétera. Puede entenderse como el cuerpo del delito, todo aquello que representa la material manifestación y la aparición del delito. Pero no todo lo que sirve para mantener el delito puede merecer tal nombre, sino tan

Esta diversidad de requisitos se ven ratificados por lo establecido en el artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales, que al efecto señala lo siguiente:

“Artículo 137.- El Ministerio Público no ejercerá la acción penal:

- I. Cuando la conducta o los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la Ley Penal;
- II. Cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles, y sólo por lo que respecta a aquél;
- III. Cuando aun pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable;
- IV. Cuando la responsabilidad penal se halla extinguida legalmente, en los términos del Código Penal, y
- V. Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal”.

sólo aquellas manifestaciones físicas que están ligadas íntimamente a la consumación del hecho delictuoso. El cuerpo del delito se refiere a los medios materiales inmediatos de la consumación del delito, en cuanto son permanentes, ya de un modo accidental, ya por razones inherentes a la esencia del hecho mismo”. PINA VARA, Rafael de. Ob. cit., p. 206.

Por su parte, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en criterio jurisprudencial que “Por cuerpo del delito debe entenderse el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyan la materialidad de la figura delictiva descrita concretamente por la ley penal”. Tesis jurisprudencial 848, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tomo II, Parte HO, p. 545.

“Es bien sabido que la comprobación del cuerpo del delito es la base del procedimiento penal. y al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte sustenta el criterio de que por cuerpo del delito debe entenderse el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen un delito con total abstracción de la voluntad o del dolo, que se refiere sólo a la culpabilidad, salvo los casos de dolo específico en los cuales éste constituye un elemento importante de carácter moral que requiere comprobación. Este criterio encuentra apoyo en la doctrina penal, toda vez que el tipo aparece como el conjunto de todos los presupuestos a cuya existencia se liga una consecuencia jurídica o en otros términos, significa más bien, como el injusto descrito concretamente por la ley en sus diversos artículos y a cuya realización va ligada la sanción penal...”. Texto contenido en tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, cuyo rubro es CUERPO DEL DELITO, CONCEPTO DE., visible en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XLIV, Segunda Parte, p. 54.

Por lo anterior, se advierte que el ejercicio de la acción penal constituye la vida del proceso, es su fuerza, su impulso, de tal manera que no puede iniciar el proceso si la acción penal no se ejercita. Sin embargo, no se debe de olvidar que en materia penal, uno de los principales bienes jurídicos tutelados por la ley lo es la libertad de la persona, de ahí que, ante la posible afectación de ésta mediante el ejercicio de la acción penal, resulta imperativo el que deban cumplirse o satisfacerse determinados requisitos o exigencias para poder efectuar éste, requisitos los cuales, tal y como se observa, se encuentran elevados a rango constitucional y ratificados en las leyes y códigos respectivos.

III. DIFERENCIA DOCTRINAL ENTRE PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA

El tema que a continuación se desarrollará tiene como propósito fundamental el distinguir los términos de procuración y administración de justicia, pues en muy variadas ocasiones han sido catalogados como sinónimos, lo cual resulta erróneo, en razón a las siguientes consideraciones:

Puede comenzarse diciendo que la justicia es un valor que el hombre de todos los tiempos ha anhelado definir y practicar. La justicia es un tema que apasiona no sólo a los estudiosos en derecho penal, pues los alcances que ésta tiene en el entorno social son de enorme relevancia y trascendencia debido a las diferentes condiciones en que puede y debe ser sometida al análisis.

La justicia, es un concepto que atiende a muy diversas características de tipo jurídico, sociológico, antropológico y psicológico, y que ha encontrado diferentes acepciones en el devenir del tiempo.

Ante ello, resulta difícil y temerario proponer un concepto acerca de lo que se debe entender por justicia, pues, como se ha mencionado, son tantas las características, cualidades y condiciones que posee ésta, que se teme limitar todas éstas con una definición tasada, sin embargo, si se puede decir que hacer justicia es tratar en iguales circunstancias o condiciones a los iguales y de manera o modo diferentes a los desiguales. Por lo que, y acorde con lo argumentado por Ward, “la verdadera definición de justicia es la imposición que hace la sociedad de una igualdad artificial en las condiciones sociales imperantes, que son naturalmente desiguales”.⁵⁶

En este orden de ideas, la justicia puede catalogarse como un principio de alto contenido humano, de convivencia racional que en los órdenes sociales no puede dejar de aplicarse. Por esta razón, resulta imperativo la realización de diversas actividades, las cuales son agrupadas bajo la denominación de procuración de justicia.

En este sentido, la procuración de justicia, es una labor que se justifica en la práctica del principio de dar a cada quien lo

⁵⁶ Citado por BENITEZ TREVIÑO, Humberto. *Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia*. 3ª. edición, actualizada y aumentada, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 17.

suyo, siendo lo más difícil el determinar hasta dónde llega lo suyo de cada quien, cuya distinción le corresponde a las personas que profesan la ley y que cultivan la prudencia de lo justo para discernir lo justo de lo injusto. Por todo esto, la procuración de justicia, se institucionaliza mediante una normatividad que vincula las demandas de protección de los bienes jurídicos de la sociedad civil. En otras palabras, es observada como una institución defensiva de los derechos fundamentales del hombre que se desarrolla a través de acciones reales y concretas para preservar la seguridad jurídica, material y personal de todo aquel individuo a quien el mandato constitucional le ha otorgado esta protección.

Sin embargo, las propias normas constitutivas de nuestro sistema jurídico, en sus ámbitos federal y local, han delimitado la competencia de la procuración de justicia, delimitación que se refleja en aquella labor a la que se le conoce como la administración de justicia.

En este orden de ideas, la administración de justicia, se erige como aquella tarea a través de la cual la aplicación material de procurar justicia, se ve realizada.

Por esta razón, el término de administración de justicia puede aceptar dos acepciones: puede emplearse como sinónimo de la función jurisdiccional, o bien, implicar el gobierno y administración de los tribunales.⁵⁷

Desde el primer punto de vista, esto es, como función jurisdiccional, la administración de justicia se desenvuelve como

⁵⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, tomo I, p. 104 y siguientes.

aquella actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través de un conjunto de reglas sistemáticas, las cuales en su conjunto constituyen el fenómeno del proceso. Aquí en México, esta actividad se realiza tanto por el conjunto de organismos que integran el Poder Judicial, como por otros que formalmente se encuentran fuera del mismo, pero que efectúan también funciones de carácter jurisdiccional. En este sentido, se deben de incluir dentro de este tipo de órganos, a tribunales como el Tribunal Fiscal de la Federación, a las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje, a los tribunales militares, y a los tribunales en Materia Agraria.

Por otra parte, y de acuerdo con su segundo significado, esto es, de gobierno y administración (en sentido estricto) de los tribunales, la administración de justicia se ve reflejada como aquellos actos mediante los cuales los órganos jurisdiccionales atienden a la realización práctica de procurar justicia, pudiendo llevar a cabo ésta de una manera pronta, eficaz y expedita, cualidades las cuales se encuentran elevadas a rango constitucional, específicamente en el artículo 17 de nuestra Carta Federal.

Por lo expuesto en líneas arriba, se advierte que la procuración y administración de justicia, son dos funciones cuyo objetivo principal es aplicar el derecho, sin embargo, es de atenderse la circunstancia de que una de estas funciones conlleva a la otra, pues como se ha podido advertir de lo antes expresado, la procuración de justicia necesita de un conjunto de actividades (englobadas en la administración de justicia) para poder así estar en aptitud de practicar el principio de darle a cada quien lo suyo, todo ello tendiente a lograr la convivencia racional entre los hombres, finalidad que indiscutiblemente persigue la justicia.

CAPITULO SEGUNDO

EVOLUCION DE LA PERSECUCION DE LOS DELITOS EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO

SUMARIO: I. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812. II.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1824. III.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836. IV.- BASES ORGANICAS DE 1843. V.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847. VI.- CONSTITUCION DE 1857. A) REFORMAS DE 22 DE MAYO DE 1900. VII.- CONSTITUCION DE 1917.

ASPECTOS HISTORICOS

El origen del Ministerio Público en México, constituye uno de los antecedentes de mayor importancia en la evolución de la persecución de los delitos en el sistema jurídico mexicano.

Como bien se sabe, en México, específicamente entre los aztecas, regía un sistema de normas muy estrictas por medio de las cuales se regulaba el orden social y se sancionaba toda aquella conducta hostil hacia las costumbres y las normas sociales.

El Derecho que imperaba entre nuestros antepasados, no era escrito, sino más bien consuetudinario. Sin embargo, esto no era obstáculo para poder establecer todo un conjunto de funciones encaminadas a la consecución del orden social.

En este orden de ideas, tal y como lo menciona el autor Jorge Garduño: “El poder del monarca se delegaba, en sus distintas atribuciones, a funcionarios especiales y, en materia de justicia el Cihuacoatl es fiel reflejo de tal afirmación. Este funcionario auxiliaba al Hueytlatoani, vigilaba la recaudación de los tributos y presidía el Tribunal de Apelación; además era una especie de consejero del monarca, a quien representaba en algunas actividades tales como la preservación del orden social y militar”.⁵⁸

En este sentido, el maestro Colín Sánchez, sigue diciendo: “Otro 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. Entre sus facultades, reviste importancia la de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente la delegaba en los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los delincuentes. [...] Alonso de Zurita, oidor de la Real Audiencia de México, dice en relación con las facultades del Tlatoani, que en su carácter de suprema autoridad en materia de justicia, en una especie de interpelación al monarca cuando terminaba la ceremonia de la coronación, se le decía, ‘... habéis de tener gran cuidado de las cosas de la guerra, y habéis de velar y procurar de

⁵⁸ GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. Ob. cit., p. 14.

castigar los delincuentes, así señores como los demás, y corregir y enmendar los inobedientes”’.⁵⁹

Por todo lo anterior, se puede considerar que, a pesar de que el derecho azteca aportó grandes avances en nuestra cultura jurídica mexicana, las figuras del Cihuacoatl y del Tlatoani eran funciones que no tenían similitud con el Ministerio Público actual, ya que quienes investigaban y perseguían los delitos eran los jueces aztecas, los cuales también, aplicaban las penas, y se auxiliaban de los alguaciles o verdugo mayor de cada barrio o calpulli, para detener a los infractores del orden social.

Así, en el derecho azteca, el Ministerio Público no existió ni en forma primitiva o rudimentaria ni mucho menos avanzada que pudiera asemejarse a las funciones que actualmente tiene el Ministerio Público de nuestros días.

Posteriormente, y a consecuencia de la conquista española; nuestro país sufrió una gran transformación en su estructura, organización y funcionamiento jurídico. Poco a poco, el derecho azteca se vio desplazado por los nuevos ordenamientos jurídicos provenientes de España.

Por ello, España fue quien estableció, a través de sus legislaciones, en nuestro país la figura del Ministerio Público. Basta recordar, a la Recopilación de Indias, en la ley dada el 5 de octubre de 1626 y 1632, la cual ordenaba: “Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza; en

- ⁵⁹ COLIN SANCHEZ, Guillermo. Ob. cit., p. 95.

todo lo civil, y el otro en lo criminal”,⁶⁰ teniendo tales fiscales características similares a la institución ministerial.

En España, la persecución de los delitos se encomendó a diversas autoridades: “Los reyes de España nombraban como autoridades jurídicas primeramente a los virreyes, quienes a su vez tenían el derecho de nombrar los demás cargos públicos judiciales, como lo eran los corregidores, jueces, alguaciles ...”⁶¹

Es de mencionarse que en la época colonial, existieron diversas instituciones importantes para nuestra figura en estudio, tal y como lo señala Gustavo Barreto Rangel que al efecto nos indica: “Existió la institución del Correo Mayor de las Indias, el cual se encontraba integrado por cuatro procuradores, los cuales únicamente podían representar a las partes en un litigio con intereses no comunes en materia aduanera. También existió la institución del Consejo de Indias creado por la ley de 1528, se integraba por un presidente, cuatro o cinco consejeros-asesores, dos secretarios, un fiscal, un relator, un gran canciller, un oficial de actas y un postrero que posteriormente se incrementó por un apoderado de los pobres y un procurador de los pobres con el fin de que al impartir justicia existiera equidad al aplicar la pena”.⁶²

En relación con lo anterior, no se puede olvidar la creación de la Real Audiencia, erigida en el año 1527 y con ella la aparición de la figura del Fiscal, antecedente importantísimo para

⁶⁰ CASTRO, Juventino. *El Ministerio Público*, ob. cit., p. 8

⁶¹ ESQUIVEL OBREGON, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. Tomo II, Nueva España, Editorial Polis, México, 1938, p. 381.

⁶² BARRETO RANGEL, Gustavo. *Evolución de la Institución del Ministerio Público con especial referencia a México*, visible en la *Obra Jurídica Mexicana*, editada por la Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988, p. 26.

la institución del Ministerio Público. Esta Real Audiencia se encontraba integrada por dos fiscales uno para lo civil y otro para lo criminal, por los oidores que tenían como función la de llevar a cabo las investigaciones desde su inicio hasta la sentencia, desempeñando el papel de acusador el fiscal en los juicios que llevaba la Inquisición, teniendo la obligación de comunicarle todo cuanto se hacía al virrey, quien también contaba con facultades para perseguir y denunciar a los herejes y enemigos de la iglesia.

Así las cosas, se puede advertir que la figura del fiscal que existió durante la época virreynal fue un antecedente de los de mayor trascendencia en relación con la persecución de los delitos, en virtud de que a través de esta institución, es en donde el Ministerio Público tiene su origen.⁶³

Cabe señalar que toda esta pequeña reseña, fue necesaria, pues para poder hacer referencia sobre una determinada figura regulada por el marco constitucional, es pertinente esclarecer cual fue el manejo que tuvo antes de ser incorporada al sistema jurídico del país.

⁶³ La Fiscalía o Promotoría Fiscal como también se le llamaba fue una creación del Derecho Canónico, que nació con las jurisdicciones eclesiásticas y que de ahí pasó a las jurisdicciones laicas. La Fiscalía fue conocida desde el Derecho Romano. *Fisco*, viene de la palabra latina *Fiscus*, que significaba cesta de mimbre, porque era costumbre entre los romanos guardar el dinero en cestos, pero particularmente se usó esta palabra para designar el tesoro del Príncipe y distinguirlo del tesoro público que se llamaba erario. Después, ambos términos se usaron de manera sinónima, pero al establecerse la Fiscalía en las jurisdicciones laicas se entendió que sus funcionarios obraban en nombre y representación del Monarca y en defensa de sus intereses.

La Promotoría Fiscal, fue una institución organizada y perfeccionada por el Derecho Español. Desde las Leyes de Recopilación, se menciona al Promotor o Procurador Fiscal, que no interviene en el proceso sino hasta la iniciación del plenario. Felipe II, en el año de 1565, se preocupó por su perfeccionamiento y dictó disposiciones para organizarlo, pero se advierte que la institución no constituye una magistratura independiente, y si interviene el promotor en el proceso, es formando parte integrante de las jurisdicciones. FRANCO VILLA, José. Ob. cit., página 46.

I.- CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

Promulgada en la ciudad de Cádiz, España, el 19 de marzo de 1812. Conforme a esta Constitución en el título III, capítulo I, correspondió a las Cortes, (integradas por los diputados que representaban en ese entonces a la Nación), determinar el número de magistrados integrantes del Tribunal Supremo, de las Audiencias de la Península y de Ultramar. Como resultado de ello, fue expedido el decreto de 9 de octubre de 1812, en el que se dispuso que en la Audiencia de México, hubiera dos fiscales, así mismo por decreto expedido el 13 de septiembre de 1813. las Cortes dividieron los partidos judiciales y ordenaron que en cada uno hubiera un promotor fiscal.⁶⁴

Así, poco a poco, la institución del Promotor Fiscal, fue integrándose al sistema jurisdiccional de la Nueva España, la cual posteriormente, al lograr su independencia, y constituirse en el Estado Mexicano, retomaría la figura de la Fiscalía, sin tener ni siquiera una vaga idea de lo tan importante y trascendente en que se convertiría esta institución en nuestro país.

II.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. En su artículo 124 se dispuso que la Corte Suprema de Justicia se compondría de 11 ministros distribuidos en

⁶⁴ TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª. edición actualizada, Editorial Porrúa, México, p. 63 y siguientes.

3 salas, y de un fiscal, pudiendo aumentar o disminuir esta cifra si así lo juzgaba conveniente el Congreso General.

Para ser electo Fiscal se requería estar instruido en la ciencia del derecho, tener 35 años cumplidos y ser ciudadano natural de la República o haber nacido en cualquier lugar de Hispanoamérica con una residencia, en este último caso, de 5 años en la República.

Además, de acuerdo con esta Constitución, los Fiscales eran concebidos jerárquicamente igual que un ministro de la Corte Suprema de Justicia que se caracterizaban por su inamovilidad.

La elección de los Fiscales quedaba a cargo de las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos, dándosele preferencia a todos aquellos que desempeñaran el cargo de diputados o de senadores.

En relación a la institución del promotor fiscal en los tribunales de circuito, constitucionalmente se dispuso que dichos tribunales se compondrían de un juez letrado, un promotor fiscal y dos asociados especificándose que era facultad del Presidente de la república, nombrar a propuesta de la Suprema Corte de Justicia a los jueces y promotores fiscales de Circuito.

Los promotores fiscales, generalmente conocían de los negocios criminales de diputados, senadores, empleados diplomáticos y cónsules de la República.

Posteriormente en Decreto de 20 de mayo 1826 se crea la Ley que define la actuación del Ministerio Fiscal, estableciendo como necesaria la intervención del ministerio fiscal en todos los asuntos

criminales en que tuviera participación la Federación o sus autoridades, así como en los conflictos de jurisdicción para entablar o no recurso de competencia, además de que se le asignó la función de visitar las cárceles semanalmente.⁶⁵

El 22 de mayo de 1834, se ordenó la instalación de promotores fiscales en cada uno de los juzgados de distrito con las mismas funciones que las correspondientes a los ubicados en los Tribunales de Circuito.

Como se puede observar, para esta fecha el campo de acción del Ministerio Público en tratándose de la persecución de los delitos se comenzaba a ampliar, pues se dejaba entrever la figura que conocemos en nuestros días, ya que se hizo necesaria su intervención en todas las causas criminales en que la Federación tuviera participación por conducto de sus autoridades.

III.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

En este año, el Congreso General de la Nación decretó las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, en razón a la instauración del sistema centralista.

Esta Constitución en su Quinta Ley, denominada "Del Poder Judicial de la República Mexicana", se dispuso que la Corte Suprema de Justicia se compondría de 11 Ministros y un Fiscal, (equiparándose nuevamente la categoría de Fiscal con la de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación),

⁶⁵ FLORES MARTINEZ, César Obed. Ob. cit., p. 3.

estableciéndose a aquél con facultades para intervenir en los asuntos del orden penal.

De acuerdo con la citada ley, los requisitos para ser miembros de la Suprema Corte de Justicia, eran ser mexicano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener 40 años cumplidos, no haber sido condenado por crimen alguno en proceso legal, ser letrado, Licenciado en Derecho y haber ejercido esta profesión por lo menos 10 años.⁶⁶

Es de mencionarse que en fecha 26 de mayo de 1837, se promulga la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, estableciéndose que en la Suprema Corte, como en los Tribunales Superiores deberá estar adscrito un agente fiscal, para su intervención en los casos que sean de materia penal.⁶⁷

Al igual que en la Constitución Federal de 1824, los miembros de la Corte Suprema eran inamovibles.

Entre las restricciones, a ellos impuestas, se encuentran la de no poder conocer sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación, que se hallaren pendientes en los tribunales de los departamentos o que pertenecieren a la jurisdicción de su respectivo territorio; se les prohibía tener comisión alguna en el gobierno y no podían actuar como abogados, apoderados en conflictos y/o fungir como asesores o árbitros de Derecho.

⁶⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit., p. 231.

⁶⁷ La ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 1837, fue expedida siendo Presidente de la República Mexicana Anastacio Bustamante, y se mandó observar provisionalmente en la fecha mencionada. Consta de 147 artículos y tres disposiciones particulares (ahora llamados artículos transitorios). PINEDA PEREZ, Benjamín Arturo. Ob. cit., p. 32.

Por lo anterior, sobresale que en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, aún se contemplaba y regulaba que la persecución de los delitos estuviera todavía a cargo del Poder Judicial.

IV.- BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.

Expedidas el 12 de junio de 1843. En ellas se establecía en su Título VI, que la Suprema Corte de Justicia, debía estar integrada por once ministros y un fiscal, dándoseles la misma jerarquía a ambos.

Posteriormente se declaró la implantación de fiscales generales establecidos cerca de los tribunales para hacerse cargo de los negocios de la Hacienda y otros considerados de interés público.

V.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847.

Sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente, el 18 de mayo de 1847. En esta, se retoma sin variación alguna la misma regulación dada al Fiscal en las anteriores Constituciones.

Sin embargo, es de mencionarse que en esta época fue cuando la institución del Fiscal tuvo un avance y progreso importantísimo, a nivel jurídico.

Los años de 1848 a 1856, trajeron consigo una inestabilidad para el país, lo cual ocasionó la expedición de una serie de legislaciones, las cuales tenían como propósito el evitar en la mayor medida posible el caos en el orden social.

Por ello, el análisis de estas diversas reglamentaciones es necesario, pues en ellas se encuentran distintas particularidades que hicieron que la institución del Ministerio Público fuera tomando una mayor integración y, en consecuencia, su consolidación como uno de los órganos de mayor importancia en nuestro sistema jurídico mexicano.

En este sentido, se advierte la promulgación de las “Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución”⁶⁸ las cuales en el artículo 9º, de la Sección Primera intitulada “Del Gobierno Supremo”, se estableció que “para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un *Procurador General de la Nación*, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de Ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte por la Nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá

⁶⁸ Dichas Bases, fueron elaboradas por Lucas Alemán y publicadas en fecha 22 de abril de 1853 durante la dictadura de Santa Anna. *Ibidem*.

instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios".⁶⁹

En virtud de lo anterior, se crea la Ley Lares, promulgada el 6 de diciembre de 1853, en el gobierno del General Antonio López de Santa Anna, la cual establece el *Ministerio Fiscal*, como una institución creada por el Poder Ejecutivo; sin ser parte de éste. debe ser oído siempre que hubiere duda y obscuridad sobre el espíritu de la Ley.

Durante el gobierno del Presidente Ignacio Comonfort se expidió la ley del 23 de noviembre de 1855, en la cual se le dio injerencia a los fiscales para que pudieran intervenir en los asuntos federales.

De ahí que se concluya el hecho de que no fue sino hasta el año de 1853, en que se deja de observar en todos los ordenamientos legales la tendencia a considerar a los fiscales como integrantes del Poder Judicial adjudicándoles, en esporádicas ocasiones, funciones de defensores de la Hacienda Pública y de acusadores en el proceso penal sin llegar a constituir un organismo unitario.

V. CONSTITUCION DE 1857.

En el proyecto de Constitución, enviado a la Asamblea Constituyente, se menciona por primera vez al Ministerio Público en el artículo 27, disponiendo que "a todo procedimiento del orden

⁶⁹ TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit., p. 483.

criminal, debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio que sostenga los derechos de la sociedad”.

Por esta razón, el ofendido podía acudir directamente a los Tribunales, para ejercitar la acción penal, o bien, el Ministerio Público, como representante de la sociedad podía instar ante los jueces para que se iniciara el proceso penal respectivo.

Esta preposición fue tajantemente rechazada por los miembros del Congreso.⁷⁰

⁷⁰ “Sin duda alguna, que 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. [...] El diputado Villalobos manifestó su inconformidad con que se le quitase al ciudadano el derecho de acusar para sustituirlo por un acusador público; expresó que el pueblo no puede delegar los derechos que puede ejercer por sí mismo y que todo crimen que es un ataque para la sociedad, reclama para el ciudadano el derecho de acusar; que de llegarse a establecer en México el Ministerio Público, se privaría a los ciudadanos de ese derecho. El diputado Díaz González no compartió las ideas de Villalobos, aduciendo que debe evitarse que el juez sea al mismo tiempo juez y parte; que independizado el Ministerio Público de los jueces, habrá más seguridad de que sea imparcial la administración de justicia. El diputado Moreno, sostuvo que el derecho de acusar no debe vedarse a los ciudadanos, pues si se establecía el Ministerio Público, daría lugar a grandes dificultades en la práctica, originando embrollos y demoras en la administración de la justicia, porque obligar al juez a esperar la acusación formal para poder proceder, es tanto como manatarlo y reducirlo a un estado pasivo, facilitando la impunidad de los delitos. [...].

La discusión en el seno del Constituyente, partió de una idea fundamental que influyó vigorosamente el pensamiento de los legisladores. El diputado veracruzano José María Mata, sostuvo fogosamente que ‘la sociedad es para el individuo y no el individuo para la sociedad’, cuando alguien habla de que el Ministerio Público representaba los intereses de la sociedad. El diputado potosino don Ponciano Arriaga, que tuvo tan destacada intervención en las discusiones, propuso que el ofendido por el delito, podía ir directamente ante el juez, como denunciante o querellante; podía también hacerlo el Ministerio Público, sin que significase que la institución tuviese el monopolio exclusivo de la acción penal que se concedía al ciudadano. La proposición de Arriaga fue rechazada porque los miembros del Congreso palparon los graves inconvenientes que ocasionaría quitar al ciudadano el derecho de ocurrir directamente ante el juez, quebrantando los principios filosóficos sustentados por el individualismo, según se dijo al final, y el artículo fue declarado sin lugar a votar y se rechazó no volviendo a mencionarse el Ministerio Público en el curso de las discusiones. En cambio se consagró la institución de la Fiscalía en los Tribunales de la Federación”. Francisco Zarco. Historia del Congreso Constituyente. Imprenta de Ignacio Cumplido. 1857, citado por FRANCO VILLA, José. Ob. cit., página 49 y siguientes.

La Constitución de 1857, sancionada el 5 de febrero de ese mismo año, impone una nueva modalidad en relación a nuestra figura en estudio, ya que regulaba la reincorporación del fiscal al Poder Judicial, pero además, se establecía la inclusión a éste de un Procurador General.

Así, en su título III, relativo a la división de poderes, sección III, dedicada al Poder Judicial, se declara que la Suprema Corte de Justicia, estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General (artículo 91),⁷¹ equiparándose jerárquicamente al fiscal y al Procurador.

Para poder ser electos en tales cargos se requería tener instrucción en la ciencia del derecho a juicio de los electores, ser mayor de 35 años y ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos (artículo 93), la duración de los cargos se limitaba a 6 años (artículo 92), permitiéndose la renuncia sólo por causa grave, calificada por el Congreso, órgano ante quien se presentaba la renuncia.

Poco tiempo después, el 4 de mayo de 1857, se expide la Ley General para juzgar a los ladrones, homicidas, heridos y vagos, la cual regulaba la intervención del fiscal en el proceso.

En 1858 entra en vigor la ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de los Juzgados del Fuero Común, siendo Presidente Interino de la República Mexicana don Felix Zuluaga, teniendo ésta cierta similitud en cuanto a estructura y atribuciones que tiene hoy en día el Procurador General de la

⁷¹ Idem, p. 622 y siguientes.

República, haciendo además esta ley, la distinción entre el fiscal y el procurador general, quienes eran nombrados por el Presidente de la República.⁷²

Posteriormente, siendo Presidente de la Nación Benito Juárez, entra en vigor el 29 de julio de 1862 el Primer Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se establecía que el Fiscal adscrito a la Suprema Corte debía ser escuchado en todas aquellas causas criminales o de responsabilidad en los negocios relativos a cuestiones de jurisdicción y competencia de los Tribunales y, además, en las Consultas sobre dudas de la Ley, siempre que lo solicitare el propio Fiscal o la Suprema Corte por estimarse oportuno y de interés nacional.

Tiempo después, nuestro país vive la intervención francesa de los años de 1860. Con ella, Maximiliano de Habsburgo expide la Ley para la Organización del Ministerio Público en fecha 19 de diciembre de 1865, la cual constituye el antecedente más importante de esta época, ya que contiene la organización, estructura, facultades y deberes de este órgano, encontrándose además, un Procurador General del Imperio. En la citada Ley se establecía que la acusación pública criminal, para la aplicación de las penas pertenecía a los funcionarios del Ministerio Público, en la forma y la manera que lo describe la Ley (artículo 33). Se mencionaba que los funcionarios del Ministerio Público podían ejercer acción pública, cuando el delito se hubiere cometido dentro del Distrito Jurisdiccional del Juez o del tribunal al que están adscritos, o cuando el delincuente habitara o se encontrara en ese mismo Distrito (artículo 34). También se asentaba que el

⁷² BARRETO RANGEL, Gustavo. Ob. cit., p. 33 y siguientes.

Ministerio Público, aún cuando interviniera como parte principal, no procedía como acusador necesario, y podía pedir en nombre de la justicia el castigo del culpable, lo mismo que la absolución del mismo, cuando el hecho del que se le acusaba no constituía un delito, así mismo podía apelar tanto las sentencias condenatorias como las absolutorias (artículo 41). Se disponía que el Ministerio Público no podía ejercitar su acción en los casos en que las leyes reservaran expresamente la acusación a las partes ofendidas, mientras estas no hicieran uso del derecho de acusar, tampoco podía ejercitarla en los delitos privados que solo ofendían a los particulares, mientras esos no se querellaran ante los tribunales (artículo 43).⁷³

En el año de 1869, específicamente el 15 de junio, se crea la Ley de Jurados, la cual en sus artículos 4º y 8º, se establecían tres promotorías fiscales para los Juzgados de lo criminal, no pudiéndose considerar como representantes del Ministerio Público, tal y como lo señala Benjamín Pineda: “Su intervención es nula en el sumario porque el ofendido por el delito puede suplirlos y su independencia es muy discutible. Actuaban ante el Jurado Popular al abrirse el Plenario, para fundar su acusación y entre los requisitos de la ley, para designar Promotor Fiscal, se señalaba la habilidad de la oratoria”.⁷⁴

El 15 de septiembre de 1880, es publicado el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, por el Presidente Porfirio Díaz, en el que se mencionaba al Ministerio Público como la magistratura instituida para pedir y auxiliar en nombre de la sociedad, la pronta administración de justicia. En este Código se

⁷³ FRANCO VILLA, José. Ob. cit., p. 50 y siguientes.

⁷⁴ PINEDA PEREZ, Benjamín Arturo. Ob. cit., p. 36.

adopta la teoría francesa al establecerse los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público requería sin pérdida de tiempo la intervención del juez competente del ramo penal para indicar el procedimiento. Al Ministerio Público correspondía perseguir ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar la ejecución puntual de la sentencia. Sin embargo, no obstante los avances logrados en esta institución, se estableció al Ministerio Público como un mero auxiliar en la administración de justicia.⁷⁵

El 29 de julio de 1886, se dictó el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, donde se determinan como funciones del Procurador General, entre otras, el ser oído en todos los asuntos en materia penal o de responsabilidad.

El 30 de junio de 1891, se publica el Reglamento del Ministerio Público.

Posteriormente, en el Código de Procedimientos Penales de 22 de mayo de 1894 para el Distrito y Territorios de la Federación, promulgado por el Presidente Díaz, esta institución ministerial, ve ampliadas sus facultades en el proceso, como miembro de la Policía Judicial y auxiliar de la Administración de Justicia constituyéndose en una parte importante en lo relativo a la persecución de los actos delictivos.

A. REFORMAS DE 22 DE MAYO DE 1900

El 22 de mayo de 1900, se promulgó el decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación

⁷⁵ GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. Ob. cit., p. 16.

el 25 de mayo del mismo año, estableciéndose en el artículo 91 y 96 constitucional, lo siguiente:

“Artículo 91.- La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros y funcionará en Pleno o en Salas, de manera que establezca la Ley”.

"Artículo 96.- La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo”.⁷⁶

Con estas reformas, entre otras cosas, se separó al Fiscal y al Procurador General de la Suprema Corte del Poder Judicial, trayendo como consecuencia, el inicio de la separación del Ministerio Público de este Poder, para convertirse en un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el modelo francés.

Como se puede deducir, con esta reforma constitucional se hizo necesaria una nueva regulación jurídica para el Ministerio Público.

Por esta razón, se expidió la Primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común para el Distrito Federal y Territorios Federales en el año de 1903, en la que se pretende dar importancia fundamental al Ministerio Público, estableciéndose los medios y formas para iniciar el procedimiento de denuncias y querellas, adoptándose la teoría francesa de la organización como

⁷⁶ TENA, RAMIREZ, Felipe. Ob. cit., p. 712.

institución del Ministerio Público, teniendo dentro de sus facultades y deberes que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público requerirá la intervención de juez competente del ramo penal para que inicie el procedimiento y sólo cuando hubiera el peligro de que mientras se presenta el juez, el inculpado se logre escapar, se destruyan o desaparezcan las pruebas o vestigios del delito, el Ministerio Público está facultado para ordenar sea detenido el culpable y proteger los instrumentos, huellas, armas y todo aquello que pueda servir al delincuente para cometer el ilícito, debiendo como obligación dar cuenta en forma inmediata al juez que conozca, por su competencia del delito, de lo que se deriva que en esta Ley, se le da el carácter de institución y de unidad que representa el Ministerio Público.

A su vez, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Federal de 1908, estableció que el Ministerio Público es la institución encargada de auxiliar la administración de justicia que corresponda a este fuero, teniendo como facultades y deberes el llevar a cabo la persecución, investigación y obtención de todas las pruebas que acrediten el ilícito, represión de los delitos y defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, y Tribunales del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia.⁷⁷

VII. LA CONSTITUCION DE 1917

Antes de iniciar el estudio de la Constitución de 1917, es importante analizar el funcionamiento que tenían el Ministerio

⁷⁷ PINEDA PEREZ, Benjamín Arturo. Ob. cit., p. 37 y siguientes.

Público y la Policía Judicial anterior y posteriormente de la promulgación de nuestra Carta Magna vigente, por la cual se transformó radicalmente el procedimiento jurídico mexicano; por esta razón, se hace necesario el analizar como es que estaban organizadas dichas instituciones en los códigos de 1880 y 1894; en las reformas de 22 de mayo de 1900 introducida en el artículo 96 de la Constitución Política de la República de 1857 y las leyes de la organización del Ministerio Público Común y Federal de 1903 y 1908.

Los dos medios empleados para incoar el procedimiento criminal, eran la denuncia o la querrela. La pesquisa general y la delación, acusación o denuncia secreta que fueron de uso frecuente en el país, quedaron prohibidas. Se adoptó en la nueva codificación la teoría francesa al establecerse que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público, sin pérdida de tiempo, requeriría la intervención del Juez competente del ramo penal, para que iniciará el procedimiento. Excepcionalmente cuando hubiese peligro de que el delincuente se fugara o se destruyeran las pruebas, estaba facultado para mandar aprehender al responsable y para asegurar los instrumentos, huellas o efectos del delito, dando parte sin pérdida de tiempo al Juez competente.

Aquí notamos que el Ministerio Público desempeñaba funciones de acción y requerimiento, como en la doctrina francesa, intervenía como miembro de la Policía Judicial en la investigación de los delitos, pero con ciertos límites; también se advierte que desde un inicio debía pedir la intervención del Juez para las primeras diligencias. Al Ministerio Público le correspondía únicamente perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar por la ejecución puntual de

sus sentencias; no tenía encomendada la función investigadora pues ésta era de la incumbencia de la Policía Judicial. El Jefe de la Policía Judicial lo era el juez de instrucción y la ley establecía que debía intervenir desde la iniciación del procedimiento. Los Jueces de Paz, también eran miembros de la Policía Judicial, estaban encargados de practicar las primeras diligencias mientras llegaba el Juez de lo criminal, quien debía continuarlas. El ofendido de un delito o cualquier persona que tuviera conocimiento de su comisión debía ponerlo en conocimiento del Juez competente, el juez iniciaba de oficio el procedimiento sin esperar a que lo requiriese el Ministerio Público, que en todo caso debería ser citado, sin embargo, sin su presencia la autoridad judicial podía practicar todas las diligencias necesarias pudiendo recoger todos los medios de prueba que estimase convenientes y haciendo todas las investigaciones tendientes al descubrimiento de la verdad. En cuanto al ofendido en delitos perseguibles de oficio podía desistirse de la acción intentada, sin que su desistimiento impidiese que el Ministerio Público continuase el ejercicio de la acción penal.

El 22 de mayo de 1894, se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales del Distrito y Territorios de la Federación, que conservó la estructura de su antecesor (Código de 1880), corrigiendo los vicios advertidos en la práctica, pero con tendencia a mejorar y fortificar la institución del Ministerio Público y a reconocerle autonomía e influencia propios en el proceso penal.

El Congreso de la unión vota en fecha 22 de mayo de 1900, promulga el Decreto que reforma los artículos 91 y 96 de la Constitución de la República de 1857, y suprime los fiscales de

Por esta razón, el Primer Jefe Constitucionalista, propuso el artículo 21 constitucional, redactado de la forma siguiente:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la Policía Judicial. Sólo 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."

Como se puede apreciar, tanto en la exposición de motivos como en el proyecto del artículo 21 constitucional, Carranza propuso delimitar en forma precisa las funciones de persecución de los delitos y la aplicación de las penas, ambas correspondientes tanto a la autoridad administrativa como a la judicial, otorgando facultades exclusivas al Ministerio Público como titular de la acción penal y como jefe de la Policía Judicial, implicando con ello la responsabilidad en forma directa y exclusiva de la función investigadora por parte del Ministerio Público.

Lo anterior, se encuentra corroborado con el pensamiento de Juventino Castro al expresar que el proyecto presentado por Carranza "define claramente la situación que había prevalecido en los tiempos anteriores a la reunión del Constituyente; habla de las arbitrariedades administrativas y de la capacidad legal que las leyes les otorgaban para cometerlas, se refiere a los atentados que en muchas ocasiones cometían los jueces contra los inocentes al ejercer al mismo tiempo funciones persecutorias contra los delitos, lo que creó la confesión con cargos que desnaturalizaban las funciones de la judicatura, también trata de la institución del Ministerio Público adoptada con anterioridad, pero con un carácter meramente nominal y decorativo".⁷⁹

⁷⁹ CASTRO, Juventino. *La Procuración de Justicia Federal*, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 41.

La comisión encargada de presentar el dictamen sobre el artículo 21 del citado proyecto constitucional, estaba integrada por los señores diputados Francisco J. Múgica, Alberto Ramón, Luis G. Monzón y Enrique Colunga, por citar sólo algunos.

Así, en sesión ordinaria del 12 de enero del mismo año se leyó el dictamen del artículo 21, modificando su texto original para quedar como se transcribe:

"... La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto, hasta por 36 horas [...] También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y la Policía Judicial que estará a disposición de éste".

Una vez leído el citado dictamen, el diputado Colunga manifestó que no existía concordancia entre lo expuesto en el informe de Carranza y lo expuesto en el artículo 21 del mismo. De tal manera que la redacción aprobada fue la siguiente:

"...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 aquel..."⁸⁰

Con base en este artículo, el Ministerio Público adquirió sus características esenciales, las que actualmente se encuentran vigentes, como son la de ser el titular de la acción penal, y no un órgano administrativo que vela por que se aplique estrictamente la Ley, obtiene también la facultad de ser titular de la Policía

⁸⁰ DIARIO DE DEBATES, Tomo II, México, p. 523.

Judicial, por medio de la cual, el Ministerio Público reúne los elementos necesarios para ejercitar acción penal.

La incorporación de esta institución jurídica a nuestro sistema constitucional, no es otra cosa más que la muestra palpable del reconocimiento a los principios de legalidad y seguridad jurídica para nuestra sociedad que tan deseosa siempre ha estado de que se aplique justicia ante el agravio de su persona, familia, o patrimonio, siendo esto considerado como uno de los elementos básicos del Derecho.

Cabe indicar, que otro artículo que fue creado para los efectos de la organización y funcionamiento del Ministerio Público, fue el artículo 102 constitucional, cuyo proyecto presentado por el Jefe Constitucionalista, establecía lo siguiente:

"Artículo 102.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los Tribunales, de todos los delitos de orden federal, y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten 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 misma ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte y en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y en aquellos que se suscitaran entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir

el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el Consejero jurídico del Gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones".⁸¹

Este artículo fue aprobado en la 54ª. Sesión ordinaria, efectuada el 21 de enero de 1917, en los siguientes términos:

"Artículo 102.- La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten 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 misma ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el Consejero jurídico del Gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las

⁸¹ TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit., p. 792.

disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones".⁸²

Como consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1917, y la introducción de los nuevos artículos 21 y 102, la institución ministerial alcanzó una significación importante a nivel federal. Por ello, en 1919, el Presidente Venustiano Carranza, promulga una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público en la que se le considera como una verdadera institución que detenta el ejercicio de la acción penal. Además, cabe hacer notar que en lo aplicable a la materia común, se otorgaba al particular ofendido por algún delito, el derecho de hacer uso del juicio de amparo y el de responsabilidad contra la negativa del Procurador de ejercitar la acción penal.

En 1929, se expide una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común, y por decreto del 22 de diciembre de 1931, se suprimen las comisarías de policía, estableciéndose en su lugar las Delegaciones del Ministerio Público y los Juzgados Calificadores, aquéllas encargadas de la persecución de los delitos y éstos, de sancionar las infracciones al Reglamento de Policía y Buen Gobierno.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1934 fue derogada por la del año de 1941, la cual conservó en general la estructura de la anterior, previéndose con funciones primordiales el vigilar porque las autoridades del orden federal y común cumpliesen con los preceptos de la Constitución Política.

Posteriormente, la institución del Ministerio Público se rigió por los postulados de una nueva Ley Orgánica, expedida en 1955, la cual se abrogó por la de 1974.

⁸² Idem, p. 859.

El 12 de diciembre de 1983, se cambia la denominación de la Ley Orgánica del Ministerio Público, nombrándola como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, designación con la que actualmente la conocemos.

Por último, el 10 de mayo de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, consolidando las atribuciones, organización y funcionamiento del Ministerio Público, vigente en nuestros días.

Por todo esto, es posible concluir que a partir de 1917, año en que entra en vigor nuestra actual Constitución, la más notable innovación que realizó el Constituyente de 1917, fue la del artículo 21, ya que le otorga la facultad al Ministerio Público, como órgano de autoridad que es ante el Derecho Positivo Mexicano, para investigar, perseguir y acusar al inculpado por la comisión de hechos delictivos, disposición que desde esa fecha hasta nuestros días ha ido evolucionando convirtiéndose en una de las de mayor importancia y trascendencia dentro del sistema jurídico penal mexicano, específicamente en tratándose de la persecución de los delitos.

CAPITULO TERCERO

ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

DE LA ACCION PENAL

SUMARIO: I.- ANALISIS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. II.- ANALISIS DEL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL, APARTADO A. III.- LEGISLACION CORRESPONDIENTE. A. CODIGO PENAL. B. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. C. LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. IV. EL PROPOSITO DE LA ACCION PENAL. V.- CRITERIOS A FAVOR Y EN CONTRA DE QUE LA INVESTIGACION Y RESOLUCION DE POSIBLES HECHOS DELICTUOSOS SEAN CONOCIDOS POR ORGANOS DISTINTOS.

Como se ha señalado en capítulos anteriores, la acción penal constituye el principal motor de un proceso en materia penal, es lo que le da fuerza y dirige. Por ello, se califica a aquella como la facultad más importante desarrollada por el Ministerio Público, consistente en investigar los delitos, buscando y reuniendo todos aquellos elementos indispensables y realizando las diligencias pertinentes para procurar que a los autores de tales hechos delictivos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. Así, la acción es el factor fundamental e indispensable de todo procedimiento judicial, es la condición "*sine qua non*" en el ejercicio de la jurisdicción. Por lo que, sin el previo ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, ningún juez, podrá

intervenir, pues carece de facultades para actuar y de potestad o derecho para resolver, situación plasmada a rango constitucional.

Ante esta circunstancia es imperativo improrrogable el realizar un estudio y análisis respecto de los aspectos constitucionales y legales de mayor trascendencia que se encuentran alrededor de la acción penal. Así, se examinarán los artículos 21 y 102, Apartado A, constitucionales, cuyos contenidos ofrecen una diversidad de aspectos de enorme relevancia para la acción penal y su respectivo ejercicio; asimismo, se analizará la legislación correspondiente, en este caso, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, así como también los propósitos que persigue la acción penal y, por último, los criterios que existen a favor y en contra de que la investigación de los posibles hechos delictuosos sea realizada por órganos distintos al Ministerio Público.

I.- ANALISIS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente a la acción penal, establece al efecto lo siguiente:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

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

Como se advierte, el numeral constitucional en comento, constituye una de las normas básicas dentro del sistema penal mexicano. Se refiere, a una de las instituciones centrales para el desarrollo y sustento del régimen penal: el Ministerio Público, institución a la cual se le establece un determinado campo funcional dentro del ámbito penal, pues como se desprende de este artículo, a ésta le corresponde el derecho persecutorio o “*ius persequendi iudicio*”, esto es, el ejercicio de la acción penal.

El ejercicio de la acción penal, es decir, ejercer ante los jueces la función de parte que pida y que presente las pruebas para la imposición de una pena determinada,⁸³ se encuentra a su vez comprendida esencialmente en tres partes o elementos constitutivos, que traen consigo el desarrollo de otras facultades conferidas al Ministerio Público, todo ello tendiente a realizar íntegramente la función constitucional de “perseguir los delitos”.

En este orden de ideas, la primera de estas partes o elementos, consiste en que compete al Ministerio Público, sin perjuicio de la colaboración o intervención que de cualesquiera otras personas o autoridades pueda recabar, llevar a cabo la investigación del hecho delictuoso y de las personas que pudieran

⁸³ Criterio sustentado por tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XXVI, p. 1419, cuyo rubro y texto a la letra dicen: PROCEDIMIENTO PENAL.- Todo procedimiento penal, como es la preparación para la imposición de la pena, corresponde a las autoridades judiciales, y al Ministerio Público toca únicamente el ejercicio de la acción penal, es decir, ejercer ante los jueces, la función de parte que pida y que presente las pruebas ...”.

ser responsables de éste. A esa indagación se denomina averiguación previa, la cual tiene como finalidad el obtener todos aquellos datos que puedan servir como base para el ejercicio de la acción penal.

El segundo elemento o parte, se identifica con la facultad que tiene el Ministerio Público de valorar los resultados de la averiguación previa y determinar si se ha comprobado la existencia del delito y la probable responsabilidad del indiciado. Esto es, el Ministerio Público toma la decisión de si procede o no el ejercicio de la acción penal, en vista de los datos recabados, siendo ello facultad exclusiva de él, quedando por lo tanto, bajo su responsabilidad. Sin embargo, dicha valoración debe de encontrarse siempre bajo la dirección del principio de legalidad, condición impostergable en todo procedimiento.

El tercer y último de estos elementos, por su parte, lo constituye la potestad que tiene el órgano ministerial de acudir ante los tribunales judiciales, (consignación) para provocar la actuación de éstos hasta el acto en que concluya el proceso.

En relación a esto, existe criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el siguiente sentido:

“DELITOS, PERSECUCION DE LOS. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21, de la Constitución General de la República, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. La función constitucional que corresponde a dicha institución, en materia penal, comprende substancialmente, tres partes: la primera, consiste en la investigación, ya sea por medio de la Policía Judicial o por sí misma, como jefe de ella, y no tiene otro objeto que el de recabar los datos, y aportar todos

los elementos que deben servir de base para fundar la acción penal ante la autoridad judicial; esto es, procede en esta forma previa, en representación de la sociedad, de la misma manera que un particular cuando trata de promover alguna controversia ante la autoridad, ya que tiene necesidad de documentarse debidamente, con arreglo a la ley, para fundar debidamente su promoción; la segunda, es la de decidir si procede o no el ejercicio de la acción penal, en vista de los datos apuntados, lo cual es facultad exclusiva suya y queda bajo su responsabilidad, pues de lo contrario se convertiría en ciego instrumento de los acusadores, si tuviera que proceder siempre, sin previo estudio de los datos y circunstancias que concurren en cada caso; y por último, el ejercicio de la acción penal ante la autoridad judicial, esto es, como parte actora, siendo la parte demandada el inculpado...”.⁸⁴

Por lo anterior, puede afirmarse que la acción penal, cuyo fundamento deviene del artículo 21 de nuestra Carta Magna, posee tres elementos específicos, mediante los cuales logra proyectarse y desarrollarse, dándole una mayor eficacia al procedimiento penal, finalidad que perseguía el constituyente de 1917 al establecerle al Ministerio Público un determinado campo funcional en la materia penal.

En relación con esto, no se puede omitir el dejar de señalar que es el Ministerio Público, tal y como lo establece el artículo 21 citado, es el órgano capacitado para ejercer la acción penal y consignar los hechos a la jurisdicción represiva, función que no puede ser llenada por el particular ni por el juez. Esto es, el multicitado precepto constitucional señala que el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público, teniendo sólo la parte ofendida, el derecho de presentar su denuncia o querrela; pues el papel que desempeña dentro del procedimiento no lleva

⁸⁴ Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XLI, p. 3687.

otra finalidad que la de cooperar con dicha institución ministerial para la satisfacción de sus funciones. Por lo que se deduce que la acción penal no está, ni puede llegar a estar comprendida en el patrimonio de algún particular, ni constituye un derecho privado del mismo.

Lo expresado en líneas arriba, da la pauta para llegar a pensar que la acción penal se traduce en una facultad dada al Ministerio Público mediante la cual éste solicita la actuación de la autoridad judicial y, consecuentemente, la instauración del proceso penal en contra de determinada persona, con la finalidad de que a ésta se le aplique la pena respectiva. Por consiguiente, la acción penal es el elemento que todo proceso penal necesita para activarse, funcionar y producir sus efectos. Y en términos del artículo 21 constitucional, párrafo primero, el órgano ministerial, en su carácter de autoridad, es el que se encuentra legitimado para ejercer dicha acción.

Sin embargo, la acción penal no constituye una prerrogativa que pueda ejercer a su libre arbitrio el Ministerio Público, pues en virtud de que ésta nace y se desarrolla con el propósito de castigar a los sujetos que hubieran afectado a la sociedad con la comisión de un hecho ilícito, la acción penal deviene en una obligación, siempre que se reúnan y satisfagan los requisitos previstos en el artículo 16 constitucional.⁸⁵

Por esta razón, el 31 de diciembre de 1994, se reformó al artículo 21 constitucional, en el sentido siguiente:

⁸⁵ Ver Capítulo I, página 52.

“Artículo 21, párrafo cuarto.- Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley ...”.

Como se podrá advertir, esta reforma tiene como propósito principal, el regular mediante normas y criterios objetivos, la procedencia de la acción penal, reconociendo en favor del querellante, denunciante o víctima del delito o de los familiares de ésta, el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento⁸⁶ de la acción penal. Esto es, no es que el ejercicio de la acción penal fuera inobjetivo, es decir, desajustado en relación a las preceptos jurídicos que lo norman, sin embargo, el no dar la oportunidad a todos aquellos afectados directa o indirectamente por el delito, a impugnar la improcedencia de la acción penal o el desistimiento de ésta, propiciaba que el procedimiento penal no fuera imparcial, pues a pesar de que el órgano ministerial actuaba en representación de la parte afectada, ésta no podía objetar las decisiones de improcedencia o desistimiento de la acción, llevadas a cabo por el Ministerio Público.

Así, y tomando en consideración que la acción penal es el elemento indispensable para la activación de cualquier proceso, el congreso constituyente decidió reformar el artículo 21 constitucional, estableciendo que en contra de tales decisiones

⁸⁶ “El no ejercicio y el desistimiento de la acción penal ejercitada [...] implican un verdadero atentado al principio de la inmutabilidad del proceso, al principio de la indisponibilidad del objeto del proceso, al principio de la irrevocabilidad o irretractabilidad y cese, al principio de la autonomía de las funciones procesales; principios todos estos, que se encuentran subsumidos en el artículo 21 de la Constitución Federal. Ver MARTINEZ PINEDA, ANGEL. *Estructura y Valoración de la Acción Penal*, Editorial Azteca, México, 1968, p. 136.

sobre no ejercicio y desistimiento de la acción penal, iban a poder impugnarse por las vías legales respectivas, circunstancia que se considera totalmente justificada, si se atiende al hecho de que el Ministerio Público es la dependencia a través de la cual, los afectados por actos delictivos pueden pedir la restauración del daño ocasionado con tales actos delictivos.⁸⁷

De lo anterior, es de concluirse que el artículo 21 constitucional, establece dos principios vitales en el procedimiento penal mexicano: el ejercicio de la acción penal en favor del Ministerio Público, y la posibilidad de impugnar las resoluciones de negativa o desistimiento del ejercicio de la acción penal decididas por el órgano ministerial, para todas aquellas personas que vean afectada su esfera de derechos por la comisión de hechos considerados como delictivos.

⁸⁷ En relación con la posibilidad que se encuentra reconocida por nuestra Carta Magna para poder impugnar todas aquellas resoluciones que del Ministerio Público provengan y que versen sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, tenemos que existe jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la tesis aislada número CLXVI/97, la cual establece que las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal son susceptibles de violar garantías individuales y por tanto en su contra procede el juicio de amparo, de igual forma, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 133, establece que cuando en vista de la averiguación previa, el agente del Ministerio Público determinare que no procede ejercitar la acción penal por los hechos que se hubieran denunciado como delitos, o por los que se hubiera presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido podrán ocurrir ante el Procurador General de la República dentro del término de 15 días, contados desde que se les haya hecho saber esa determinación, para que este funcionario, oyendo el parecer de los agentes auxiliares, decida en definitiva si es procedente o no el inejercicio o desistimiento de la acción penal que se impugna.

Por su parte, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, prevé en su numeral 225, fracción IX, que el abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda del inculcado o probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, o bien, ejercitar la acción penal cuando no preceda la denuncia o querrela respectiva, constituye un delito contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos, respecto del cual, la ley impone como sanción posible una pena de prisión de uno a seis años y multa de doscientos a trescientos días.

II. ANALISIS DEL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL, APARTADO A.

El artículo 102, Apartado A, de nuestra Carta Magna, establece lo siguiente, en relación al ejercicio de la acción penal:

“Artículo 102- A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un *Procurador General de la República*, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

...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”.

Como se advierte, el artículo 102 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque refiriéndose al Ministerio Público Federal, no hace más que desarrollar la institución del Ministerio Público, prevista por el multicitado artículo 21 de ese mismo cuerpo constitucional.

En este orden de ideas, los dos primeros párrafos del artículo 102, constituyen el “organizador” de la institución ministerial, a nivel federal, en consonancia con las facultades que se atribuyen genéricamente a la institución en el artículo 21 de la propia Carta Magna; esto es, las relativas a la investigación y persecución de los delitos, (únicamente federales para el artículo 102, Apartado A), y, de manera específica, las atribuciones del Ministerio

Público para solicitar órdenes de aprehensión contra los probables responsables, buscar y presentar todas aquellas pruebas que acrediten la probable responsabilidad de éstos, pedir la aplicación de las penas, así como también intervenir en todos los negocios que la ley determine.⁸⁸

Debe mencionarse, además, que tal y como se desprende del propio numeral en cita, el Ministerio Público Federal se encuentra presidido por el Procurador General de la República, quien a su vez es designado por el Poder Ejecutivo, situación a la que ya se hizo referencia en líneas anteriores.⁸⁹

De esta manera, el artículo 21 de nuestra Carta Federal establece lo concerniente al Ministerio Público, sin hacer distinciones entre el organismo federal y/o el local, mientras tanto, el artículo 102, Apartado A, viene a ser un anexo o complemento de aquél, toda vez que este artículo regula exclusivamente lo concerniente al Ministerio Público Federal, omitiendo al de fuero local.

III. LEGISLACION CORRESPONDIENTE

Como se sabe, los cuerpos normativos secundarios denominados leyes, han sido creados con el propósito fundamental de desarrollar con mayor amplitud y profundidad todas aquellas

⁸⁸ Dichas atribuciones específicas, demuestran la dinámica del Ministerio Público desde la fase de la averiguación previa, del período de preinstrucción, instrucción, conclusiones, sentencia, segunda instancia, y desde luego la actividad que desarrolla como parte en el juicio de garantías o juicio de amparo. Cfr. FLORES MARTINEZ, César Obed. Ob. cit., p. 12 y siguientes.

⁸⁹ Ver Capítulo I, página 9 y siguientes.

instituciones, figuras y demás disposiciones que se encuentran elevadas a rango constitucional.

El artículo 21 y 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen a la institución del Ministerio Público, como la encargada de ejercitar la acción penal, sin embargo, no proporcionan una explicación específica, detallada o pormenorizada sobre ésta.

En este orden de ideas, es al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal; al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹⁰ a quienes les corresponde proporcionar toda una explicación particularizada, pormenorizada y específica respecto de nuestro tema de estudio: la acción penal.

A. CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

Antes de comenzar a analizar las diversas disposiciones contenidas en este cuerpo legislativo que regulan lo concerniente a la acción penal, es necesario mencionar que por decreto publicado el día dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, se modifica la denominación de este código, para quedar como sigue:

⁹⁰ En atención al tema de la presente investigación, no se tratará lo concerniente al Ministerio Público Local o del Fuero Común.

“Código Penal Federal

Artículo 1.- Este Código se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal”.

Hecha esta especificación, se observa que este cuerpo legislativo, contempla con respecto a la acción penal las siguientes particularidades:

- a) En el Título Quinto del Libro Primero del Código Penal, denominado “Extinción de la Responsabilidad Penal”, se advierte que, de acuerdo con los artículos 91, 92 y 93 de este código, la muerte del delincuente, la amnistía o el perdón del ofendido o del legitimado para otorgarlo, extingue la acción penal.
- b) Los artículos 100, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 112 y 117 que se encuentran dentro del Libro Primero, Título Quinto, Capítulo VI cuyo rubro es “Prescripción”, establecen que la acción penal podrá también extinguirse por motivo de aquella,⁹¹ señalándose así que la acción penal prescribe en un año, si el delito sólo mereciere multa, pero si el delito además de la pena pecuniaria mereciera pena privativa de libertad o alternativa, se deberá atender a la prescripción de la acción para perseguir la pena privativa de libertad, y en este último sentido se indica que la acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de libertad que señale la ley para el respectivo delito, estableciéndose que, en ningún caso la prescripción de la acción penal podrá darse en un plazo menor a tres años. Debe decirse que, además, en los artículos arriba citados, se prevé que en los casos de delitos que sólo puedan perseguirse por querrela de parte ofendida, la acción penal prescribirá en un año, contado a partir de que aquella tuvo

⁹¹ Considerada en este caso, como un medio para librarse de la responsabilidad penal por el simple transcurso del tiempo.

conocimiento de la comisión del hecho delictuoso, pero si no se tuviera dicho conocimiento, entonces la acción penal prescribirá en tres años. Se observa también, que en el caso de que se suprimiera el tipo penal o se modifique, dicha situación ocasiona que la acción penal también se extinga. Por último, la prescripción de la acción penal podrá interrumpirse mediante las actuaciones que se practiquen en la etapa de averiguación previa de la comisión del delito y la probable responsabilidad de los inculpados, no siendo obstáculo el hecho de que se ignoren quienes sean éstos, para la práctica de tales diligencias.

Como se advierte, el Código Penal, regula en relación a nuestra figura en estudio: la acción penal, cuestiones sustantivas, como son las causas por las que puede llegar a extinguirse la acción penal y los plazos necesarios para ello, dejando al Código de Procedimientos Penales el tratamiento adjetivo o procedimental de la acción penal, el cual se estudiará a continuación.

B. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Este Código regula con respecto a la acción penal las siguientes consideraciones:

- a) De acuerdo con los artículos 1° y 2° de este ordenamiento legal, compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa a la consignación ante los tribunales judiciales para que pueda resolver si ejercita o no la acción penal respectiva.
- b) En este orden de ideas, los artículos 134, 136, 137 y siguientes de este código procedimental, prevén que en el momento en que apareciere de la averiguación previa que se han acreditado el cuerpo

del delito de que se trata así como la probable responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público se encuentra facultado para ejercitar la acción penal ante las autoridades judiciales. En caso de que el ejercicio de la acción penal sea con detenido, el tribunal que reciba la consignación, deberá radicar inmediatamente el asunto, entendiéndose que el inculcado a quedado a disposición del juzgador.⁹² Asimismo, se señala que en el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público le corresponde promover la incoación o inicio del proceso penal correspondiente, solicitar las órdenes de comparecencia o aprehensión, pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño, presentar las pruebas que demuestren la existencia del hecho delictuoso y de la responsabilidad de los procesados, pedir la imposición y aplicación de las sanciones respectivas a que haya lugar y todas las demás actuaciones necesarias para un buen desarrollo del proceso penal. Además, este código establece una serie de causales por virtud de las cuales el órgano ministerial no podrá ejercitar la acción penal, tales como, cuando la conducta o los hechos de que haya tenido conocimiento el Ministerio Público no sean constitutivos de delito alguno, o cuando se acredite plenamente que el inculcado no tuvo participación en la comisión del delito, o cuando siendo constitutivos de delito tales hechos, resulte imposible la prueba de su existencia debido a un obstáculo material insuperable, o cuando la responsabilidad penal se hallará extinguida por alguna causa legal (como lo son la muerte del inculcado, la amnistía concedida a éste o el perdón otorgado por el ofendido del delito). En este sentido, tal y como se establece en el numeral 168 del Código Procedimental en estudio, le corresponde al Ministerio Público acreditar el cuerpo del delito de que se trate así como la probable responsabilidad del indiciado para poder ejercitar la acción penal respectiva.

⁹² Ver Capítulo I, página 43 y siguientes.

C. LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Esta legislación, establece las siguientes consideraciones con relación a la acción penal:

- a) En principio, el artículo 50-Ter prevé, en los asuntos de intervención de comunicaciones privadas, que en caso de que el Ministerio Público no ejercitará acción penal, el juez que autorizó la intervención, ordenará que se pongan a su disposición las cintas resultado de las intervenciones, los originales y sus copias para su debida destrucción en presencia del titular del Ministerio Público de la entidad federativa de que se trate.
- b) Por otro lado, el artículo 101 de este mismo ordenamiento, establece que en las visitas que se lleven a cabo por los visitadores judiciales,⁹³ harán constar el número de asuntos penales y civiles, y de juicios de amparo que hayan ingresado al órgano visitado durante el tiempo que comprende la visita, y determinarán si los procesados que disfrutaban de libertad caucional han cumplido con la obligación de presentarse en los plazos fijados, y si algún proceso en suspenso ha transcurrido el término de prescripción de la acción penal.

IV. EL PROPOSITO DE LA ACCION PENAL

La acción penal como se ha señalado en esta investigación, constituye el principal motor de un proceso en materia penal, es lo que le da fuerza y

⁹³ Estos son miembros de la Visitaduría Judicial, que es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, así como para supervisar las conductas desplegadas por los integrantes de éstos. Ver Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 98 y siguientes.

dirige. Por ello, se ha calificado a ésta como la facultad más importante desarrollada por el Ministerio Público, y que consiste en investigar los delitos, buscando y reuniendo todos aquellos elementos indispensables y realizando las diligencias pertinentes para procurar que a los autores de tales hechos delictivos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. Por tal motivo, la acción es el factor fundamental e indispensable de todo procedimiento judicial, es la condición “sine qua non” en el ejercicio de la jurisdicción. Por lo que, sin el previo ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, ningún juez, podría intervenir, pues de acuerdo con nuestro sistema jurídico, carecería de facultades para actuar y de potestad o derecho para resolver, situación que se encuentra plasmada a rango constitucional.

La acción penal, argumenta Beling, “no se encamina hacia la pena, ni siquiera hacia una actividad condenatoria del tribunal, sino meramente hacia el desarrollo reglado, a que se dicte una resolución judicial sobre el objeto procesal”.⁹⁴

Esto es, a través de la acción penal el Estado actúa en la lucha contra el delito. Por ello, el Estado instituye al Ministerio Público como el órgano de autoridad encargado de desarrollar la acción penal, necesaria en el comienzo, trámite y término de todo proceso penal.

Por esta razón, la acción penal constituye un mecanismo del Estado, que una vez ejercitado, produce el efecto de promover la jurisdicción, ante la cual se desarrolla el proceso a través de una relación dialéctica procesal la cual concluye con el pronunciamiento de una resolución judicial encaminada o dirigida al objeto del proceso, que en términos generales será el determinar si existe delito o no y, en caso de existir, sancionar a los responsables de la

⁹⁴ Citado por MARTINEZ PINEDA, Angel. Ob. cit., p. 38 y 39.

comisión de aquél, apegándose siempre a lo previsto por los ordenamientos penales que regulan tales conductas delictivas.

En este orden de ideas, la acción penal es una función de legalidad, “es la aplicación justa de la ley, causa y fin último de la misión del Ministerio Público”.⁹⁵ Es aquella que ejercita el Ministerio Público ante las autoridades judiciales competentes para que se inicie el proceso penal y se resuelva sobre la responsabilidad del procesado, y en su caso, se aplique la pena o medida de seguridad que corresponda.

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, la acción penal constituye el factor fundamental e indispensable de todo procedimiento judicial, es la condición “*sine qua non*” en el ejercicio de la jurisdicción. Sin ella, es imposible la iniciación del proceso, y por ende su culminación. Es, desde una concepción romana, el *ius persequendi* en iudicio, esto es, el derecho que tenía una persona para acudir ante los tribunales con el propósito de perseguir (legalmente), aquello que le pertenecía.⁹⁶

Ante esta situación, la acción, constituye el instrumento por virtud del cual se puede acudir ante las autoridades para pedir que se le de resolución a un problema determinado. Reflejado esto en el ámbito penal, la acción se instituye como el elemento necesario para excitar la actividad jurisdiccional, buscando con ello, en términos generales, preparar al órgano judicial en pos del acreditamiento de la existencia del acto delictivo así como también de la responsabilidad de los inculpados y, en consecuencia, la imposición de las infracciones respectivas.

⁹⁵ CASTRO, Juventino. *El Ministerio Público en México*, ob. cit., p. 41.

⁹⁶ GARCIA TELLEZ, Ignacio. *Una Etapa del Ministerio Público Federal*, Editorial D.A.P.P., México, 1937, p. 13.

V. CRITERIOS A FAVOR Y EN CONTRA DE QUE LA INVESTIGACION Y RESOLUCION DE POSIBLES HECHOS DELICTUOSOS SEAN CONOCIDOS POR ORGANOS DISTINTOS.

Continuando con el estudio de la acción penal, ahora toca el turno de analizar la circunstancia de si es posible o no el que órganos diversos al Ministerio Público, puedan llevar a cabo el ejercicio de la acción penal, esto es, saber si la acción penal puede ser ejercida por órganos distintos a la institución ministerial.

En México, la monopolización de la acción penal por el Estado, es un principio reconocido por la Suprema Corte de Justicia, máximo tribunal en nuestro país, tal y como lo ha establecido:

“DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN.- ... El Ministerio Público no es más que el órgano de autoridad a través del cual el Estado cumple la misión de perseguir los delitos...”.⁹⁷

De tal virtud que, le corresponde al Estado privativamente la acción penal, cuyo ejercicio le atribuye por mandato constitucional al órgano denominado Ministerio Público, para lo cual y al efecto se establece en el artículo 21 de la Carta Magna lo siguiente:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”.

⁹⁷ Criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XCVII, p. 1469.

Del numeral transcrito, se puede advertir que es al Ministerio Público a quien le incumbe o atañe lo concerniente a la investigación y persecución de los delitos, empero ello no significa que sea éste el único órgano encargado de hacerlo, pues si bien el órgano ministerial fue instituido ex profeso para ello, el ejercicio de la acción penal deviene del Estado, teniendo este el monopolio de la acción penal.⁹⁸

Ante esta situación, se considera lógico que el Estado (como titular exclusivo de la acción penal), en determinadas circunstancias, pueda facultar a otros órganos (englobados dentro del propio Estado), para ejercitar la acción penal respectiva.

Por ello, en el texto de nuestra Constitución Federal, se establecen una serie de hipótesis por las cuales el ejercicio de la acción penal puede realizarse por órganos divergentes a la institución ministerial.

En este orden de ideas, son de hacer notar las siguientes hipótesis:

- a) La prevista en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen que de los delitos oficiales cometidos por servidores públicos en servicio, conocerá la Cámara de

⁹⁸ Al monopolio de la acción penal por el Estado, se opone el monopolio de la acción penal por los ciudadanos, como en la antigüedad sucedió en Roma y actualmente en Inglaterra. La acción penal por los ciudadanos o popular es admitida cuando todos los ciudadanos tengan determinada capacidad genérica o específica, para ejercitar por sí mismos la acción en representación del Estado (aceptando implícitamente la teoría del monopolio de la acción penal por parte del órgano estatal, contradiciéndose totalmente, pues es evidente que no debe aceptarse la intervención directa del afectado porque equivale a limitar el carácter esencialmente público que tiene la acción penal). Cfr. FRANCO VILLA, José. Ob. cit., p. 112.

Senadores erigida en gran jurado, previa acusación de la Cámara de Diputados. En caso de que el senado declare culpable al acusado, se le privará de su puesto, se le inhabilitará para desempeñar otro, por el tiempo que determine la ley. Por esta razón, la investigación y persecución tratándose de los delitos oficiales no la hace el Ministerio Público sino la Cámara de Diputados.

- b) Otra de las hipótesis se encuentra regulada en el artículo 97, que establece en su segundo párrafo, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá nombrar ya sea a algún o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o bien, designar uno o varios comisionados especiales, en todos aquellos casos en que así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de alguna Entidad Federativa, para averiguar hechos que constituyan una grave violación hacia alguna garantía individual consagrada constitucionalmente. Además, la Suprema Corte de Justicia, podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de juez o magistrado federal determinado. En este sentido, y tal y como se desprende de la hipótesis señalada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien, el Consejo de la Judicatura Federal, son los órganos facultados jurídicamente para avocarse a la investigación del hecho delictuoso, cuando éste sea considerado como posiblemente contrario a lo tutelado por las Garantías Individuales consagradas a nivel constitucional.

c) Por último, otra de las hipótesis que prevén la posibilidad de que tratándose de la investigación y persecución de los delitos éstas se lleven a cabo por órgano distinto al Ministerio Público, la encontramos en el artículo 107, fracción XVI de la Carta Federal, por virtud de la cual se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que, en tratándose de los casos en que se haya concedido el amparo al quejoso y la autoridad responsable insista en la repetición del acto reclamado o tratarse de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia considerara que es inexcusable tal incumplimiento, ésta se encuentra en la posibilidad a separar de inmediato a dicha autoridad responsable y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda; hipótesis de la cual se desprende que tanto la investigación, persecución y el acto de consignación serán ejecutados por la Suprema Corte de Justicia, demostrando con ello, una clara excepción al supuesto de que será el Ministerio Público el órgano encargado de realizar la investigación, persecución y el consignamiento del o de los inculpados ante la autoridad judicial.⁹⁹

Por lo anteriormente expresado, se advierte que la posibilidad de que la investigación y persecución de los posibles hechos delictuosos sean efectuadas por órganos distintos al Ministerio Público, es toda una realidad.

Sin embargo, muchos son los autores que opinan que la circunstancia de que sean órganos diversos al Ministerio Público los que puedan ejercitar la acción penal en contra de determinados actos y sujetos, es motivo para pensar en inseguridad jurídica, argumentado que al encontrarse como una de

⁹⁹ Ver Capítulo V, página 207.

las garantías individuales el hecho de que la investigación y persecución de los delitos serán llevadas a cabo por el Ministerio Público, la realización de éstas por otros órganos diferentes, acarrea una violación constitucional.

Ante esta situación, es preciso señalar que tales ideas no se comparten, pues como se dijo anteriormente, existen determinadas situaciones por virtud de las cuales es imperativo que órganos disímiles al Ministerio Público sean los encargados de realizar la función investigadora y persecutoria de actos posiblemente constitutivos de delito, esto en razón a múltiples factores como lo son: la naturaleza del propio delito, las cualidades del sujeto activo que lo realizó, o por ejemplo, tratándose de la materia de amparo, el conocimiento y manejo que le ha dado la Suprema Corte a un determinado asunto previo a la investigación y consignación de las autoridades responsables ante la autoridad judicial federal.

Además, no se puede considerar como violatorio de garantías constitucionales el hecho de que órganos diversos al Ministerio Público sean los que desempeñen las labores de investigación, persecución y, en su caso, de consignación, pues las hipótesis que prevén tales excepciones, se encuentran reguladas también por la Constitución, específicamente en los artículos 97, 107, 110 y 111 de ésta, por lo que no resulta lógico pensar en la circunstancia de que diversas disposiciones contenidas en la Constitución, se contrapongan a su vez, a otra prescripción constitucional, por lo que el hecho de estimar que resulta inconstitucional la posibilidad de que otros órganos autoritarios sean los que conozcan de las facultades que en principio se le han encargado desempeñar al Ministerio Público, es erróneo, pues como ya se ha señalado, existen algunas situaciones en las cuales se hace necesario éste tipo de excepciones al artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez admitido la no inconstitucionalidad de las hipótesis antes explicadas, se puede concluir este capítulo expresando que la acción penal conlleva en sí una gama de aspectos de enorme relevancia y trascendencia para el proceso penal, pues ante todo presupone la condición sin la cual la autoridad judicial no puede dar inicio a un proceso en materia penal, por lo que el Estado, como titular que de ésta es, ha establecido constitucionalmente al Ministerio Público como el órgano encargado de ejercitarla. Sin embargo, ello no significa que esta dependencia sea la única facultada para poder realizarla, pues el propio Estado ha previsto en mandato constitucional algunas situaciones por virtud de las cuales, no será el Ministerio Público el encargado de ejercer la acción penal, circunstancia que se justifica si tomamos en consideración que la actual realidad que empuja día a día a una mayor especialización, conlleva a prever situaciones de excepción como las anteriormente indicadas.

CAPITULO CUARTO

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN EL CONTEXTO DEL DERECHO MEXICANO

SUMARIO: I. ORGANIZACION DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. A. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. B. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. C. TRIBUNAL ELECTORAL. D. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. E. TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO. F. JUZGADOS DE DISTRITO. G. AUXILIARES DE LA JUSTICIA FEDERAL. II. COMPETENCIA GENERICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. A. INTRODUCCION. B. JUICIOS ORDINARIOS FEDERALES. C. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. D. OTROS. III. ATRIBUCIONES ESPECIFICAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. A. JURISDICCIONALES. B. ADMINISTRATIVAS. C. DE INVESTIGACION. IV. DEFINITIVIDAD O INIMPUGNABILIDAD DE SUS RESOLUCIONES.

I. ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

El Poder Judicial de la Federación, ha sido y es el órgano al cual se le ha encomendado primordialmente la función jurisdiccional, la función de procurar y administrar justicia.¹⁰⁰ Ante esta situación, es importante analizar

¹⁰⁰ Ver Capítulo I, página 54 y siguientes.

a los integrantes que conforman o integran a este Poder, de acuerdo a su fundamento constitucional, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.

Como puede llegar a advertirse de la anterior transcripción, el Poder Judicial, constitucionalmente se encuentra constituido por una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Tribunal en materia Electoral, los cuales por su relevancia y trascendencia dentro de nuestro sistema jurídico mexicano se analizarán a continuación.

A. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituye el máximo de los órganos integrantes del Poder Judicial Federal. Desde su creación en el siglo pasado, al ser incrustada dentro del texto del artículo 123 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se convirtió en el más Alto Tribunal de Justicia de nuestra Nación.

Al efecto, el artículo 123 de lo que sería nuestra primera Constitución a nivel federal, establecía lo siguiente:

“Artículo 123.- El poder judicial de la federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de circuito y en los Juzgados de distrito”.

Desde ese entonces, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido considerada como uno de los integrantes de mayor jerarquía y trascendencia en la impartición de justicia. Su evolución ha sido notable, la manera en que se encuentra conformada ha sufrido, a lo largo de la historia jurídica, una serie de cambios que la han afectado en su estructura y organización, cambios todos éstos necesarios si se toma en consideración el desarrollo social, económico, político y jurídico que ha tenido el país.

Actualmente, este Máximo Tribunal de Justicia, se encuentra integrado de once ministros, de los cuales uno es su Presidente. Los Ministros tienen un período de duración en su encargo de quince años, salvo las excepciones que marca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁰¹ Para nombrar a los Ministros, el Presidente de la República someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación, se realizará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del senado presentes, dentro de un plazo improrrogable de treinta días. En el supuesto de que la Cámara de Senadores no resolviera dentro de este plazo la designación de Ministro, ocupará este cargo, la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. Sin embargo, en el caso de que la terna propuesta por el Presidente de la Nación sea rechazada por el Senado, aquel someterá una nueva terna, en los términos citados en líneas arriba. Y, si esta segunda terna fuera rechazada de nuevo por la Cámara de Senadores, ocupará el cargo de ministro la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

¹⁰¹ A este respecto puede decirse que, de acuerdo con nuestra Carta Magna Federal, los Ministros de la Suprema Corte no podrán ser nombrados para un nuevo período, salvo cuando se esté en el caso de que hubieran ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Para desempeñar el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita, ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación; poseer con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de delitos como el robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que dañe la buena fama en el concepto público, será una causa para impedir el desempeño del cargo de ministro, cualquiera que haya sido la penalidad impuesta; además se requiere, haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y no haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento como ministro de nuestro Máximo Tribunal de Justicia.¹⁰²

Por su parte, y en relación al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, debe decirse que éste dura en el desempeño de su encargo un término de cuatro años, al final del cual, debe elegirse a un nuevo Presidente. La elección tiene verificativo en la primera sesión del año que corresponda. Es de mencionarse, además, que el Presidente de este Máximo Tribunal de Justicia, por disposición legal, no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior, de lo que indudablemente se desprende que, en todo caso, sí podrá ser elegido para otro período distinto al inmediato posterior al ejercicio de su encargo.

La Suprema Corte de Justicia, funciona en Pleno y en dos Salas.

¹⁰² Artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este orden de ideas, y de acuerdo con el texto constitucional y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia se encuentra integrado por once ministros y se encuentra facultado para nombrar, a propuesta de su presidente, a un secretario general de acuerdos y a un subsecretario general de acuerdos. El Presidente de este Alto Tribunal, además, designará a los secretarios auxiliares de acuerdo y a los actuarios que fueren necesarios para el despacho de los asuntos de dicho Tribunal, así como el demás personal subalterno. Debe decirse que para poder ser secretario general de acuerdos, subsecretario general de acuerdos, secretario auxiliar de acuerdos, secretario de estudio y cuenta o actuario, se necesitan cumplir diversos requisitos tales como el ser licenciado en derecho, no haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena privativa de libertad mayor de un año, así como tener por lo menos de tres a cinco años de práctica en el ejercicio profesional.

Las sesiones que celebre la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, podrán ser ordinarias y extraordinarias. Las primeras se realizarán en dos períodos, el primero de los cuales iniciará el primer día hábil del mes de enero y concluye el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; en tanto que, el segundo período comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre. Mientras que, por su parte, las sesiones extraordinarias, podrán ser celebradas aún fuera de los períodos indicados, siempre y cuando sea a solicitud de cualquiera de los once ministros que conformen el Pleno. Dicha solicitud deberá ser presentada al Presidente de la Suprema Corte a fin de que éste realice la convocatoria correspondiente.

Cabe señalar que, cuando la Suprema Corte funciona como Tribunal Pleno, requiere de un quórum de siete ministros por regla general, salvo cuando se actualiza el caso contemplado en el artículo 105, fracciones I, penúltimo párrafo y II constitucionales, en el que se requieren de un quórum

de ocho ministros.¹⁰³ Los Ministros sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto.

Las resoluciones del Tribunal Pleno de la Suprema Corte pueden ser tomadas, ya sea por:

- Por unanimidad, o
- Por mayoría de votos de los miembros presentes.

No obstante lo anterior, en tratándose de los casos establecidos en las fracciones I, penúltimo párrafo, y II del artículo 105 de nuestra Carta Magna, para tener efectos generales las resoluciones pronunciadas respecto de estos casos, esto es, tratándose de las controversias y acciones de inconstitucionalidad, se requiere de ocho votos, como mínimo.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia también funciona en dos salas. Cada una de éstas, se encuentra integrada por cinco ministros, de los cuales uno es su Presidente, quien dura en su encargo un término de dos años.

¹⁰³ De acuerdo con el artículo 105 constitucional, fracción I, penúltimo párrafo, siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, o bien, de los Municipios impugnadas por los Estados, o cuando se trate de las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o de la Comisión Permanente, ya sea como órganos federales o del Distrito Federal, o bien, de dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, o de dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría por lo menos de ocho votos.

Asimismo, es necesario esta misma mayoría, cuando se trate de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal (artículo 105 constitucional, fracción II).

Las Salas de la Suprema Corte de Justicia, se encuentran especializadas por materia. La primera de las Salas conoce de asuntos en materia civil y penal, mientras que la segunda de éstas, resuelve lo relacionado con la materia administrativa y laboral.

Para que cada una de las salas de este Alto Tribunal pueda sesionar se necesita el quórum de por lo menos 4 ministros. Las sesiones de las Salas se celebran en los días y horas que las mismas determinen mediante acuerdos generales. Por regla general, tales sesiones son públicas, pudiendo ser privadas en los casos en que a juicio de la propia sala así lo exija la moral o el interés público.

Las resoluciones de las salas de la Corte, pueden tomarse, ya sea por:

- Unanimidad, o
- Mayoría de votos de sus miembros presentes.

Sea que las resoluciones sean tomadas por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes, éstos no podrán abstenerse de votar sino cuando surja alguna causa de impedimento legal o bien cuando no hayan estado presentes en la discusión del asunto de que se trate.

Sobre este respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevé que la Sala respectiva será la encargada de calificar las excusas e impedimentos de sus integrantes. Si con motivo de la excusa o impedimento, el asunto o asuntos de que se trate no pudieren ser resueltos dentro del plazo máximo de diez días, se debe solicitar al Presidente de la

Corte para que designe por turno a un ministro, a fin de que concurra a la correspondiente sesión de la Sala. (artículo 18, del citado ordenamiento).

En relación con esto, esta misma ley establece que si de llevarse a cabo la votación de un asunto no se obtuviere mayoría, el Presidente de la Sala respectiva, turnará el asunto a un nuevo ministro para que formule un proyecto de resolución que tome en cuenta las consideraciones realizadas durante las discusiones. Si a pesar de esto, no se obtuviere mayoría al votarse el asunto, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia nombrará por turno a un ministro de otra Sala para que asista a la sesión correspondiente a emitir su voto. Sin embargo, cuando con la intervención de ese ministro tampoco hubiere mayoría, el Presidente de este Alto Tribunal, tendrá voto de calidad para decidir el sentido de la resolución del asunto de que se trate. Cabe mencionar que, el ministro que disintiere de la mayoría, se encuentra facultado legalmente para formular voto particular, el cual se insertará en la ejecutoria respectiva, siempre que éste sea presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

Por último, debe decirse que cada sala se encuentra facultada para designar a propuesta de su Presidente, a un secretario de acuerdos y a un subsecretario de acuerdos. Asimismo, cada una de las salas nombrará a los secretarios auxiliares de acuerdos, actuarios y personal subalterno, y resolverá lo relativo a licencias, remociones, suspensiones y renunciaciones de todos ellos. Para poder desempeñar alguno de éstos cargos, se requiere la satisfacción de requisitos tales como ser licenciado en derecho, no haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena privativa de libertad mayor de un año, y se debe tener de tres a cuatro años de práctica en el ejercicio profesional, además de gozar de buena reputación.

B. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

El Consejo de la Judicatura Federal, es un integrante más del Poder Judicial de la Federación, de creación reciente, específicamente por una reforma a nuestra Carta Magna de 31 de diciembre de 1994.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 100 de nuestra Constitución Federal vigente, este Consejo de la Judicatura, se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte, pues ésta se encarga de su propia administración, vigilancia y disciplina.

Por reforma constitucional publicada en el Diario de la Federación de 11 de junio de 1999, este Consejo ahora deberá ser considerado como un órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones.

En este sentido, y por virtud de la misma reforma, el Consejo de la Judicatura se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres consejeros serán designados por el Pleno de la Suprema Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos consejeros designados por la Cámara de Senadores, y uno más por el Presidente de la República.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Antes de entrar en vigor la citada reforma, este órgano federal se conformaba por siete miembros, siendo uno de ellos el Presidente de la Suprema Corte siéndolo también del Consejo, dos más designados por el Senado, otro por el Presidente de la Nación, y, por último, tres más, los cuales eran en ese entonces, un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, otro de los Tribunales Unitarios y uno más de los Juzgados de Distrito, quienes serían electos mediante insaculación, procedimiento que con la actual reforma se derogó para dar paso a la elección por votación de cuando menos ocho votos llevada a cabo por el Pleno de nuestro Máximo Tribunal de Justicia.

Todos los consejeros, deben de reunir requisitos tales como tener cuando menos 35 años de edad cumplidos al día de la designación, poseer título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de diez años al día de su designación, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal de más de un año, haber residido en el país por lo menos los dos últimos años anteriores al día de la designación y no haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento. (artículo 95 constitucional).

Los consejeros no representan a quienes los designan, por lo que deberán ejercer su función con total independencia e imparcialidad. Durante el desempeño de su encargo, únicamente podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos.

Por otra parte, el Consejo de la Judicatura Federal, al igual que la Suprema Corte de Justicia, tiene cada año dos periodos de sesiones; el primero de los cuales inicia el primer día hábil del mes de enero y concluye el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; en tanto que, el segundo periodo comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

El Consejo de la Judicatura Federal, funciona en Pleno o en comisiones.

El Pleno, resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley

determine. Se encuentra integrado por siete miembros, pero bastará con la presencia de cinco de ellos para funcionar. El Pleno de este Consejo podrá sesionar de manera extraordinaria, a solicitud de cualquiera de sus integrantes. Sin embargo, dicha solicitud deberá de ser presentada al Presidente del propio Consejo (Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), a fin de que éste sea el que emita la convocatoria correspondiente.

El Consejo de la Judicatura deberá de funcionar en Pleno para calificar los impedimentos de sus miembros que hubiesen sido planteados en asuntos de su competencia, y si el impedido fuera el Presidente del citado Consejo, deberá ser substituido por el ministro de la Suprema Corte de Justicia más antiguo en el orden de su designación.

Respecto de las resoluciones que emita el multicitado Consejo de la Judicatura, éstas deberán ser tomadas por la mayoría de los Consejeros presentes. Sin embargo, cuando se trate de determinadas situaciones como lo son el establecimiento de las comisiones del Consejo, la expedición de Reglamentos Internos de éste, nombrar a los magistrados de circuito y jueces de distrito, acordar el retiro forzoso de éstos, o suspender de sus funciones a aquellos, entre otras más, se necesitará una mayoría calificada de cinco votos.¹⁰⁵

Los consejeros no podrán abstenerse de votar sino sólo en el caso de que se encuentren impedidos legalmente, o bien, cuando no hayan asistido a la discusión del asunto de que se trate. En caso de que se presente empate respecto de alguna resolución, el Presidente del Consejo tendrá voto de calidad. El consejero que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en el acta respectiva siempre que dicho voto sea presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

¹⁰⁵ Ver artículo 81, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, el Consejo de la Judicatura también puede funcionar en Comisiones, las cuales serán permanentes o transitorias, cuya composición será la que determine el Pleno del propio Consejo, empero esta situación, siempre deberán existir las comisiones de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos, así como la de adscripción. Asimismo, las comisiones creadas tendrán ya sea facultades decisorias o consultivas, según lo determine el reglamento expedido por el Pleno del multicitado Consejo.

Cada Comisión, se encontrará integrada por tres miembros; de los cuales, uno provendrá del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores. Asimismo, las Comisiones creadas nombrarán a su respectivo Presidente, y determinarán el tiempo que deba permanecer en el cargo, así como las funciones que deberá de desempeñar. Además, cada una de estas comisiones designarán a los secretarios técnicos y personal subalterno que fije el presupuesto.

En cuanto a las resoluciones de cada una de estas Comisiones, deberán de tomarse por mayoría de votos de sus integrantes, los cuales no podrán abstenerse de votar sino cuando exista alguna causa de impedimento legal. Las comisiones serán las encargadas de calificar las excusas e impedimentos de sus miembros. En todos aquellos casos en los que no fuere posible la resolución de un asunto en comisión, su estudio y decisión pasará al Pleno del propio Consejo.

Las resoluciones ya sea del Pleno como de las Comisiones del Consejo de la Judicatura deberán de hacerse constar en acta y ser firmadas por los presidentes y secretarios ejecutivos respectivos, notificarse personalmente a la brevedad posible a las partes interesadas, y, la ejecución de dichas resoluciones deberá de realizarse por conducto de los órganos del propio

Consejo de la Judicatura o del Juzgado de Distrito que actúe en auxilio de éste.

Cuando el Pleno del Consejo de la Judicatura estime que sus reglamentos, acuerdos o resoluciones, o aquellos que hayan sido emitidos por las Comisiones integrantes de aquel, pudieren resultar de interés general, deberá de ordenarse su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Al clausurar sus períodos ordinarios de sesiones, el Consejo de la Judicatura funcionando en Pleno, designará a los consejeros que deban de proveer los trámites y resolver aquellos asuntos que sean de notoria urgencia y que se presenten durante los recesos de cada período, así como a los secretarios y demás empleados que sean necesarios para apoyar sus funciones. Al reanudarse el correspondiente período de sesiones del Consejo, los consejeros deberán dar cuenta al Pleno de éste, de todas aquellas medidas que se hayan tomado, a fin de que éste acuerde lo procedente.

Cabe señalar que en cuanto al presupuesto del Poder Judicial de la Federación, se observa que el Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto para los órganos que integran este poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, la cual realizará el suyo.

C. TRIBUNAL ELECTORAL

El Tribunal Electoral es, de acuerdo con lo establecido por el artículo 99 de nuestra Carta Magna, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad previstas y reguladas en la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será la máxima autoridad en dicha materia.

El Tribunal Electoral, fue integrado al Poder Judicial Federal, por virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 1996. Cabe señalar que, este Tribunal cuando fue creado tenía por denominación 'Tribunal Federal Electoral', sin embargo, al integrarse al Poder Judicial de la Federación, el calificativo de Tribunal Federal Electoral fue sustituido por el de tan sólo Tribunal Electoral, pues al formar parte de uno de los Poderes Federales, implícitamente conlleva el carácter de institución federal, por lo que fue necesario omitir el calificativo de federal de la denominación con la que fue creado.

Así las cosas, actualmente, para el ejercicio de sus atribuciones, este Tribunal funciona en una Sala Superior, así como también en Salas Regionales.

La Sala Superior, cuya sede se encuentra ubicada en el Distrito Federal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, se encuentra integrada por siete miembros, quienes reciben la denominación de magistrados electorales, de los cuales uno es su Presidente, quien dura en funciones un término de cuatro años, cargo respecto del cual, y en atención a lo establecido por el artículo 190 de la Ley Orgánica citada, el último viernes del mes de septiembre del año que corresponda, los miembros de la Sala Superior elegirán de entre ellos a su nuevo presidente, quien lo será también del Tribunal, pudiendo ser reelecto.

A su vez, los magistrados electorales duran en el ejercicio de su cargo un período de diez años, los cuales se caracterizan por ser improrrogables. Debe señalarse que estos magistrados electorales, integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral, constitucionalmente hablando, deben de satisfacer determinados requisitos establecidos por ley, los cuales no podrán ser menores a aquellos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación.¹⁰⁶ Asimismo, para poder ser elegido Magistrado de la Sala Superior, se necesita del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, ejerciendo dicha facultad la Comisión Permanente durante los recesos del Senado.

Por su parte, las Salas Regionales, que actualmente son cinco, se integran por tres magistrados electorales, de los cuales uno es su Presidente, quien durará en el desempeño de su encargo lo que abarca un período de funciones. Asimismo, los magistrados de Sala, duran en su encargo un término de ocho años, período también improrrogable, salvo si el magistrado de que se trate, es promovido a un cargo superior. Dichos magistrados de las salas regionales, también deben de satisfacer una serie de determinados requisitos, los cuales no podrán ser menores a aquellos que se exigen para poder desempeñar el cargo de magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito.¹⁰⁷

Es de mencionarse, que la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponde a una Comisión dependiente del Consejo de la Judicatura Federal, la cual se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral quien a su vez la presidirá, un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

Finalmente, debe decirse que el Tribunal Electoral debe proponer su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial Federal. Asimismo, este Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado y eficaz funcionamiento.

¹⁰⁶ Ver página 114, primer párrafo.

¹⁰⁷ Ir a la página 127, segundo párrafo.

D. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Estos Tribunales son otro más de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación. Su incorporación a este poder, data del año de 1967, cuando a través de la reforma constitucional de 19 de junio de ese año, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de octubre de ese mismo año, son incluidos como un integrante más del Poder Judicial Federal.¹⁰⁸

Antes de producirse la reforma de junio de 1967 en comento, el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecía:

“Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito, cuyo número y atribuciones fijará la ley ...”.¹⁰⁹

En este orden de ideas, la citada reforma de 1967, introdujo al respecto, lo siguiente:

“Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito ...”.

Como se podrá advertir del texto anterior, la división de los Tribunales de Circuito, en Colegiados y Unitarios, fue con el propósito principal de separar las funciones que en ese entonces se encontraban atribuidas al Poder Judicial Federal, así, los Tribunales Colegiados, por una parte, conocerían de los juicios de amparo que se promovieran, en tanto que, por la otra, los Juzgados de Distrito serían los encargados de conocer y resolver lo relativo a recursos de apelación que se interpusieran en aquellos tiempos.

¹⁰⁸ Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit., p. 959 a 968.

¹⁰⁹ Idem, p. 914 y 915.

Con respecto a los Tribunales Colegiados de Circuito, debe decirse que, éstos se constituyen como el superior jerárquico de los Tribunales Unitarios. Se encuentran, actualmente, conformados por tres magistrados, quienes duran en el desempeño de su encargo un período de seis años, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley, o por retiro forzoso al cumplir 75 años de edad.

Para poder ser Magistrado de Circuito se requiere ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año, tener título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años.

Los magistrados de Circuito, protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal o bien ante la autoridad que determine la ley.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Magistrado de Circuito, no podrán dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Es de mencionarse, que cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuentan con un Presidente, el cual dura en su cargo un período de un año, sin que pueda ser reelecto para el período inmediato posterior.

Los Tribunales Colegiados de Circuito, son legalmente competentes para conocer de los recursos de revisión promovidos en contra de las sentencias pronunciadas por los jueces de distrito en amparo indirecto; además, conocen de amparo directo, en casos excepcionales, cuando se establezca la interpretación directa de un precepto de la constitución, o bien,

subsista en el recurso el problema de la constitucionalidad de alguna ley, tratado internacional o reglamento, que haya sido impugnado en la demanda de garantías.

Por disposición legal, podrán establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad.

Respecto de los asuntos que corresponda conocer y resolver a los multicitados Tribunales Colegiados, y de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados de Circuito listarán los asuntos con 3 días de anticipación cuando menos, y se resolverán en su orden. Los proyectos desechados o retirados para mejor estudio deberán discutirse en un plazo menor a 15 días, no pudiendo retirarse un mismo negocio por más de una vez.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes (tres magistrados), quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan excusa o impedimento legal.

El Magistrado de Circuito que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuera presentado dentro de los 5 días siguientes a la fecha del acuerdo.

Cuando un Magistrado estuviere impedido para conocer de un asunto, falte, o se encuentre ausente por un término mayor de un mes, será suplido por el secretario que designe el Tribunal.

Si el impedimento afecte a dos ó más de los Magistrados, conocerá del asunto el Tribunal más próximo, tomando en consideración la facilidad de las comunicaciones.

Cuando se presente la situación de que en un mismo circuito, en materia de amparo se establezcan varios Tribunales Colegiados con residencia en un mismo lugar que no tenga jurisdicción especial, o que deban conocer de una misma materia, se deberá de tener una oficina de correspondencia común la cual se encargará de recibir las promociones, registrándolas por orden numérico riguroso, turnándolas al Tribunal Colegiado que corresponda.

E. TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.

Al igual que los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios fueron incorporados al Poder Judicial Federal, por motivo de la ya citada reforma constitucional de 19 de junio de 1967.¹¹⁰

Los Tribunales Unitarios, son el superior jerárquico de los Jueces de Distrito. Se encuentran compuestos por un solo magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que corresponda.

En caso de que este magistrado se encontrare impedido para conocer de un determinado asunto, conocerá de éste el Tribunal Unitario más próximo, tomando en consideración, para ello, la facilidad de las comunicaciones, por lo que mientras tanto, el secretario del tribunal respectivo practicará todas aquellas diligencias que sean urgentes.

¹¹⁰ Ver página 126.

Cuando en un circuito se establezcan dos o más tribunales unitarios, con idéntica competencia y residencia en un mismo lugar, deberá de establecerse una oficina de correspondencia común, la cual recibirá todas las promociones, debiendo registrarlas por orden numérico riguroso y las turnará inmediatamente al tribunal unitario que corresponda.

Los Tribunales Unitarios de Circuito, tienen competencia para conocer de los recursos de apelación y de denegada apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito, fungiendo éstos como jueces ordinarios federales; de la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto tratándose de la materia de amparo, y, de forma excepcional, también son competentes para conocer de amparo indirecto tramitado en contra de una resolución pronunciada por otro Tribunal Unitario de Circuito, cuando por la propia naturaleza de dicha resolución, sea posible impugnarla en amparo.

F. JUZGADOS DE DISTRITO

Los Juzgados de Distrito, por disposición legal, se encuentran conformados de un juez y del número de secretarios y empleados necesarios.

Para poder ser designado juez de Distrito se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, poseer título de licenciado en derecho, expedido legalmente, además de tener un mínimo de cinco años de ejercicio en el ámbito profesional, gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito intencional que merezca sanción privativa de libertad mayor de un año.

Los Jueces de Distrito son legalmente competentes para realizar funciones, ya sea como jueces de amparo indirecto, o bien como jueces ordinarios federales, esto es, conocen de juicios de amparo, así como de aquellos conflictos que se susciten por la aplicación de leyes federales y de aquellos en que la Federación sea parte.

Respecto de las actividades realizadas por estos Juzgados de Distrito, la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que, en los lugares en que no resida juez de distrito o éste no hubiere sido suplido en los términos que marca la ley, los jueces del orden común podrán practicar las diligencias necesarias en auxilio de la justicia federal. Asimismo, cuando se establezcan en un mismo lugar varios juzgados de distrito que no tengan competencia especial o que deban conocer de la misma materia, tendrán una o varias oficinas de correspondencia común, las cuales recibirán las promociones, las registrarán por orden numérico riguroso y deberán de turnarlas de inmediato al órgano que corresponda.

Cabe mencionar que, tanto los Magistrados de Circuito como los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en determinados requisitos y procedimientos que establezcan las leyes respectivas. Durarán en el ejercicio de su encargo un período de seis años, al término de los cuales, si fueren ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos que se prevean en los correspondientes cuerpos legislativos, o bien, por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad, de acuerdo con lo previsto en la ley orgánica del Poder Judicial citada en diversas ocasiones.

G. AUXILIARES DE LA JUSTICIA FEDERAL

El Poder Judicial de la Federación, al erigirse como la dependencia encargada de dirimir los conflictos que en la materia de su competencia le corresponde conocer, se constituye como un organismo al cual se le ha encomendado una de las funciones más trascendentales y valiosas dentro del sistema jurídico de un país, tal y como lo es la impartición de justicia, actividad que ha sido elevada al rango constitucional, y cuyas características entre otras, son la prontitud, rapidez e imparcialidad.¹¹¹

Sin embargo, la misión de impartir y administrar justicia no es nada fácil, pues para ello se requiere de la participación de diversos órganos, entre los cuales podemos encontrar a aquellos que han sido catalogados como auxiliares de la justicia federal.

En este sentido, el artículo 1º, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece al efecto, lo siguiente:

“Artículo 1º.- El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

... VIII.- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás casos, en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal”.

En este orden de ideas, y tal como se desprende de la fracción antes citada, pueden ser considerados como órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación, los tribunales de cada una de las Entidades Federativas, así como también aquellos ubicados en el territorio que conforma al Distrito Federal, siempre y cuando se esté en el supuesto previsto en la fracción 107,

¹¹¹ Ver artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

fracción XII, de nuestra Carta Magna Federal, numeral del que se advierte, lo siguiente:

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

... fracción XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII”.

A este respecto, la fracción VIII, del numeral constitucional en cita, preceptúa lo siguiente:

“... fracción VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno”.

De lo anterior, se puede colegir que serán los Tribunales Superiores de Justicia de cada Entidad Federativa, incluyendo el del Distrito Federal, los órganos auxiliares del Poder Judicial Federal, siempre y cuando se esté en el caso de violaciones de las garantías individuales que se encuentran consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de nuestra Carta Magna, y a este respecto, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, viene a confirmar esta situación, al establecer, en su numeral 37, lo siguiente:

“Artículo 37.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal, podrá reclamarse ante el juez de Distrito que corresponda o ante el superior del tribunal que haya cometido la violación”.

Para una mayor comprensión de lo expresado en líneas anteriores, es indispensable transcribir lo contenido en el artículo 16, en materia penal, 19, y 20, fracciones I, VIII y X constitucionales, respectivamente:

“Artículo 16.- ... No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad

judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio”.

“Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea

puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo mal tratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades”.

“Artículo 20.- En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

I.- Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional;

... VIII.- Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

... X.- En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.

En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes”.

De lo anterior, se desprende que, en tratándose de los casos comprendidos en las fracciones anteriores, el Tribunal Superior de Justicia de la Entidad Federativa de que se trate, podrá conocer de tales violaciones constitucionales, acatando así lo dispuesto por el artículo 107, fracción XII, de nuestra Carta Federal, y 1º, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación, cumpliendo así la función de órgano auxiliar de las autoridades judiciales, la cual les ha sido conferida por mandato constitucional.

II. COMPETENCIA GENERICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

A. INTRODUCCION

Nuestro Poder Judicial Federal, es un órgano de suma importancia y jerarquía dentro del contexto del sistema jurídico mexicano. Se encuentra integrado por diversos órganos tales como la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito e instituciones auxiliares como lo son los Tribunales Superiores de Justicia de cada Estado, incluyendo en éstos al Distrito Federal, a cuyo estudio y análisis se ha hecho referencia en líneas anteriores. Sin embargo, no todos estos órganos realizan las mismas tareas, por el contrario, a cada uno de ellos se les han establecido por mandato constitucional una serie de determinadas atribuciones y facultades las cuales determinan y limitan la competencia legal para el Poder Judicial.

En este sentido, y de acuerdo con lo previsto en los ordenamientos legales, la competencia del Poder Judicial de la Federación, se distribuye en tres áreas principales, y que al efecto son:

- a) Juicios Ordinarios Federales,
- b) Medios de Control Constitucional, y

c) Otros diversos.

Con respecto de los cuales, a continuación se hará alusión a su estudio y análisis respectivo.

B. JUICIOS ORDINARIOS FEDERALES

Antes de exponer lo relativo a los juicios ordinarios federales, es necesario destacar algunos aspectos de relevancia en torno a éstos, tales como que es un juicio, por una parte, y, por la otra, por qué la denominación de juicio ordinario.

En este orden de ideas, puede decirse que la palabra 'juicio', proviene de la palabra latina *judicium*, que a su vez, viene del verbo *judicare*, compuesta de las palabras *jus*, derecho y *dicere, dare*, que significa dar, declarar o aplicar el derecho en concreto.

Para Caravantes, por juicio se entiende la controversia que, con arreglo a las leyes se produce entre dos o más personas, ante un juez competente, que le pone término por medio de un fallo que aplica el Derecho o impone una pena, según se trate de enjuiciamiento civil o penal.¹¹²

La anterior definición, en nuestra consideración es limitativa, pues se refiere únicamente a los juicios que se llevan a cabo, en las materias civil o penal, según se trate, dejando a un lado los juicios que en materia administrativa o laboral son substanciados en los juzgados correspondientes.

¹¹² DE SANTO, Víctor. *Diccionario de Derecho Procesal*, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1991, p. 203 y siguientes.

Para el autor Rafael de Pina Vara, la palabra juicio, no es más que sinónimo de proceso, y respecto de éste, expone:

“[El proceso es el] conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente”.¹¹³

Aunque a veces se utilizan como sinónimos los términos de ‘proceso’ y ‘juicio’, como lo señala Garrone, ellos se encuentran en relación de género a especie, pues el segundo supone la existencia de una controversia o, por lo menos, de un conflicto entre partes, supuestos que no se configuran, respectivamente en los procesos contenciosos cuando media rebeldía o allanamiento, y en los procesos de jurisdicción voluntaria.¹¹⁴

Por tal motivo, y para efectos de nuestra investigación, se le dará el tratamiento de juicio y no de proceso a los juicios ordinarios federales que se habrán de analizar en párrafos posteriores.

Ahora bien, una vez aclarado este punto, es necesario hacer mención respecto de las cualidades o elementos esenciales de los cuales se encuentra revestido un juicio. Y en este sentido, pueden estimarse como tales elementos, los siguientes:

- a) El derecho cuestionado o cosa litigiosa,
- b) Las partes discrepantes,

¹¹³ Ob. cit., p. 420.

¹¹⁴ PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 23ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 464 y siguientes.

- c) La ley o el procedimiento conforme a los cuales se substancie la causa, y
- d) El juez que conozca y resuelva.

Con tales elementos, puede darse como concepto de juicio la siguiente:

“El juicio es aquella controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez que legalmente es el competente; es decir, es la discusión jurídica de un negocio entre una parte y la otra, ambas con intereses discrepantes, ante el órgano jurisdiccional facultado por mandato legal para avocarse al conocimiento y resolución de la controversia suscitada entre aquellas, órgano quien lo dirige y termina con su decisión o sentencia definitiva”.

Asimismo, los juicios suelen dividirse en diversas clases, por esta razón, suele advertirse la existencia de juicios sumarios, o bien, de juicios ordinarios, por citar tan sólo un ejemplo.

En este sentido, los juicios sumarios, son aquellos que se substancian bajo determinadas condiciones y cumpliendo diversos requisitos. Las hipótesis por las cuales ha de tramitarse un juicio sumario se encuentran taxativamente previstas en la ley. Además de esto, lo que caracteriza a los juicios sumarios es su abreviación y aceleración de las formas y etapas que lo conforman, sin que ello impida que la sentencia declare la certeza del Derecho de un modo definitivo.

Por su parte, los juicios ordinarios, pueden ser considerados como un procedimiento de conocimiento común y plenario, en cuanto a la forma y funciones asignadas por la ley. Es un juicio común, es decir que ordinariamente por esta vía se tramitan todas aquellas contiendas judiciales que no tuviesen señalada una tramitación especial .

Los juicios ordinarios se caracterizan por tener trámites más largos y solemnes, que ofrecen a las partes mayores oportunidades y mejores garantías para la defensa de sus derechos, contrariamente a lo que ocurre en los juicios sumarios, cuyo conocimiento, substanciación y resolución, se da en forma rápida y breve.

El juicio ordinario, se caracteriza por constar, fundamentalmente, de tres etapas: la introductiva o del planteamiento del problema, la probatoria y la decisoria o resolutive.

En la etapa introductiva, o también llamada cognoscitiva, es en la que se plantea, ante el órgano jurisdiccional competente, la controversia suscitada entre una parte y otra, se escuchan las versiones de cada una de éstas y se les pide que comprueben la veracidad de los hechos relatados. Precisamente es aquí donde tiene lugar la etapa probatoria, la cual tiene como propósito principal el que los sujetos en conflicto demuestren quien tiene la razón y en virtud de que la tienen, además de que, a través del desahogo de esta fase, el órgano jurisdiccional se encuentra en la posibilidad de decidir respecto de la controversia que le ha sido planteada, fundando dicha resolución en los datos, informes y demás pruebas alegados por cada parte. Posteriormente, procede la etapa decisoria o resolutive, en la que el órgano de conocimiento, pronunciara sentencia, resolviendo así el conflicto suscitado. Contra esta sentencia, proceden diversos medios de impugnación, entre los cuales se encuentran los recursos, los procesos e incidentes impugnativos, por mencionar tan sólo a algunos.¹¹⁵ Estos medios de impugnación, son analizados en una segunda instancia, la cual consta de una etapa introductoria o de planteamiento, en la cual se presenta la expresión de agravios y su contestación, y de una etapa decisoria que comienza con el examen de las constancias que obran en el expediente y concluye con el pronunciamiento de una sentencia definitiva.

¹¹⁵ Cfr. OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal Civil*, 5ª. edición, Editorial Harla, México, 1992, p. 226 y siguientes.

Esta, a su vez, puede ser recurrida por medio del juicio de amparo, procedimiento en el cual se tomará la última decisión respecto de la controversia que dio origen a este juicio, teniendo en consecuencia dicho conflicto, el carácter de cosa juzgada.¹¹⁶

Con respecto al juicio ordinario civil, puede decirse que, existiendo una contienda judicial, es necesario dilucidarla mediante el ejercicio de una actividad cognoscitiva tendiente a darle la razón a quien así lo demuestre, y cuanto más amplio sea el debate, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas y de recurrir casi sin limitaciones ante otros órganos jerárquicamente superiores, mayor será la seguridad de que se proceda con justicia, ventaja que encontramos sin lugar a duda en el juicio ordinario mexicano.

Ahora bien, el orden jurídico de un Estado se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen únicamente para partes de ese territorio. En este sentido, existen tanto leyes de carácter local o estatal, cuya aplicación compete únicamente a las autoridades de tales Entidades Federativas, así como también, leyes u ordenamientos de carácter federal, cuya aplicación compete a las autoridades del ámbito federal. Así, para resolver un determinado conflicto que se presente, debe atenderse a la naturaleza que tenga el propio acto, origen del conflicto, esto es, debe de analizarse si es de naturaleza federal o local. para así aplicar el cuerpo normativo respectivo y darle solución al conflicto planteado.

¹¹⁶ A este respecto puede decirse que, la cosa juzgada es, en general, la irrevocabilidad que adquieren los efectos de la sentencia cuando contra ella no procede ningún recurso que permita modificarla. No constituye, pues, un efecto de la sentencia, sino una cualidad que se agrega a ella para aumentar su estabilidad y que igualmente vale para todos los posibles efectos que produzca. En otras palabras, la cosa juzgada es la autoridad y la fuerza que el mandato legal le atribuye a la sentencia ejecutoria. Ver PALLARES, Eduardo. Ob. cit., p. 198 a 206.

Por tal motivo, para la resolución de una controversia, se puede advertir la existencia de juicios o procesos locales, entendiéndose por tales, aquellos que son llevados a cabo conforme a las reglas establecidas en los cuerpos jurídicos de cada una de las Entidades Federativas que componen nuestra país, y, por otra parte, juicios federales, entendiéndose como éstos a aquellos procedimientos cuya reglamentación se encuentra configurada en leyes o cuerpos normativos de carácter federal. En este orden de ideas, se puede apreciar que, en tratándose de los juicios del orden común, local o estatal, corresponde a las autoridades pertenecientes a dicha Entidad Federativa, la resolución de dichos juicios, aplicando para ello, disposiciones normativas también de carácter local. Sin embargo, tratándose de juicios del orden federal, la resolución de éstos corresponde a las autoridades del ámbito federal, a quien por mandato expreso de la ley se les ha encomendado su resolución.

Sin embargo, esta situación, lleva a la interrogante del por qué, tratándose del conocimiento y resolución de un asunto, la separación en juicios locales y federales, se lleva a cabo. Por qué la aplicación de una ley federal para diversos conflictos, y la aplicación de un ordenamiento local, en la substanciación de otros.

Lo anterior, quizá se deba al hecho de que, el sistema jurídico mexicano al ser tan complejo, requiere de la sistematización, distribución y clasificación de los asuntos que se le pongan a su consideración, por todo ello, para algunos conflictos, nuestro sistema jurídico ha optado por regularlos en ordenamientos de carácter federal, en tanto que, otros conflictos encuentran su regulación procedimental en leyes de naturaleza estatal. Empero esta clasificación no es tarea sencilla pues requiere del análisis de determinadas cualidades y características concomitantes a los conflictos, en este sentido, por ejemplo, pueden considerarse como conflictos de índole federal cuando la Federación sea parte de éste, o bien, cuando se trate de asuntos considerados

de carácter nacional, como lo son los relacionados con la materia fiscal, la regulación de armas de fuego y explosivos, la protección al turismo, entre otros muchos más.

En atención a esto, los juicios ordinarios federales constituyen una parte importante dentro del ámbito competencial asignado al Poder Judicial Federal. En este sentido, nuestro sistema constitucional mexicano, establece con respecto a los juicios ordinarios federales, lo siguiente:

“Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I-A. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado ...”.¹¹⁷

En este orden de ideas, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevé las siguientes disposiciones, en torno a los juicios ordinarios federales:

¹¹⁷ A este respecto, puede decirse que el precepto constitucional en comento, se inspiró en la competencia de los tribunales federales de los Estados Unidos, de acuerdo con lo establecido por el artículo III, sección II, de la Carta Federal de 1787, el cual dispone que el Poder Judicial Federal conocerá, entre otros, de todos los casos que deriven de la aplicación de la Constitución, de leyes federales y tratados internacionales, en aquellos en que la Federación sea parte; entre dos o más Estados; entre un Estado y los ciudadanos de otro Estado; entre ciudadanos de diversos Estados; correspondiendo a la Suprema Corte de Justicia Federal el conocimiento en única instancia de las controversias en las cuales intervinieron representantes extranjeros. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, 3ª. ed. UNAM, México, 1997.

En Materia Penal:

A este respecto, el ordenamiento legal antes mencionado, establece en su artículo 50, que, en tratándose de la materia penal, los jueces de distrito serán los competentes para conocer de todos aquellos delitos considerados del orden federal, señalándose al efecto que son delitos de dicho orden, aquellos que se encuentren previstos en las leyes del fuero federal y en los tratados internacionales respectivos; los señalados en los numerales 2° al 5° del Código Penal Federal, los cuales versan sobre delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tenga efectos en el territorio de nuestro país, los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra del personal de éstos, cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometieron; los delitos continuos y continuados¹¹⁸ cometidos en el extranjero, que se sigan cometiendo en la República, sea que se trate de delincuentes mexicanos o extranjeros, los delitos cometidos en territorio extranjero por parte de mexicanos en contra de mexicanos o contra extranjeros, o bien, por un extranjero en contra de mexicanos, siempre y cuando, el probable responsable se encuentre en la República Mexicana, que no haya sido juzgado en el país en el que delinquiró, y que el ilícito de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se realizó así como también en México. Aunado a lo anterior, debe decirse que el Código Penal Federal, considera como ejecutados en el territorio de la República Mexicana, a) A los delitos que hayan sido cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques mexicanos, b) Los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional, ya sea anclado en puerto o en aguas territoriales de otra Nación, asimismo, lo anterior se

¹¹⁸ De acuerdo con el artículo 7°, tercer párrafo del Código Penal Federal, el delito es continuo o permanente cuando la consumación de éste se prolonga en el tiempo, caso en el que se encuentra al delito de secuestro, entre otros. Por otra parte, el delito es continuado cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad del sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal, caso, por ejemplo que se puede tipificar con el robo que es cometido en diversos momentos, por el mismo sujeto activo y en detrimento de un mismo sujeto pasivo.

extiende al caso en que el buque sea mercante, si el delincuente no ha sido juzgado en la Nación a que pertenezca el puerto, c) Los cometidos a bordo de buques extranjeros anclados en puerto nacional o en aguas territoriales de la República, si se turbare la tranquilidad pública o si el delincuente o el ofendido, no fueren de la tripulación. En caso contrario, se obrará conforme al derecho de reciprocidad, d) Los cometidos a bordo de aeronaves mexicanas o extranjeras que se encuentren en territorio o en la atmósfera o en aguas territoriales nacionales o extranjeras, en casos semejantes o análogos a los mencionados en los incisos anteriores, y e) Los cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas.

Es de señalarse que la tramitación, substanciación y resolución de dichos juicios federales en materia penal, se ajustará a las reglas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Penales.

En Materia Civil:

En tratándose del ámbito federal, los jueces de Distrito son los legalmente competentes para conocer de las controversias que se susciten en materia civil. A este respecto, es la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la que establece cuales conflictos de naturaleza civil, son considerados de orden federal, para lo cual y al efecto, señala los siguientes:

- a) Las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

- b) Los juicios que afecten bienes propiedad de la Nación.
- c) Los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez.
- d) Los asuntos civiles concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.
- e) Las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal.
- f) Las controversias ordinarias en que la Federación fuere parte, y
- g) Los asuntos de la competencia de los juzgados de Distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52 y 55 de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, numerales los cuales se refieren a la materia penal, administrativa y laboral, respectivamente.

De esta manera, el propio ordenamiento legal antes citado, delimita perfectamente los asuntos que en materia civil deberán ser substanciados y resueltos por las autoridades pertenecientes al ámbito federal, para lo cual se hace indispensable la aplicación del Código civil y del Código de Procedimientos Civiles, ambos en Materia Federal, para que así el procedimiento a seguirse en la substanciación del juicio civil federal respectivo, se lleve a cabo apegado a lo establecido en los ordenamientos expedidos para tal materia.

En Materia Administrativa:

Con respecto a la materia administrativa, se observa que, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 52 de la muy citada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, serán también los jueces de Distrito, las autoridades judiciales encargadas de avocarse al conocimiento y resolución de los asuntos que en materia administrativa, son considerados de orden federal, para lo cual este mismo numeral establece como tales a las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas. En este orden de ideas, encontramos dentro de los juicios ordinarios federales en materia administrativa, a los procedimientos agrarios, por tan sólo citar un ejemplo.

Además, también pueden ser considerados como juicios ordinarios federales, los contenidos en la fracción II y III del artículo 104. y que disponen, lo siguiente:

“Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

- II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;
- III. De aquellas en que la Federación fuese parte”.

A este respecto, puede decirse que las fracciones antes citadas, confieren a los tribunales federales el conocimiento de otras controversias de trascendencia nacional.

C. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser la norma fundamental, la ley suprema del sistema jurídico mexicano, debe ser

cumplimentada siempre, sin excusa alguna, obedeciéndose así el Principio de Supremacía de la Constitución, cuya vigencia se establece en el artículo 133 de la misma, y que a la letra dispone:

“Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión ...”

En este sentido, surge la necesidad de establecer una serie de diversos mecanismos de control, los cuales tengan como objetivo esencial el que las disposiciones constitucionales sean acatadas inexorablemente por todas las autoridades, ya sean éstas del orden federal, estatal o municipal, o bien, pertenecientes al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial. Sin embargo, en varias ocasiones, dichas autoridades no acaten los dispositivos contenidos en nuestra Carta Magna, por lo que el propósito de tales medios de control será el de resarcir la violación cometida por estas autoridades, obedeciendo así los mandatos contenidos en nuestra Ley Fundamental.. Por ello, estos medios de control, a los cuales se les ha dado el carácter de constitucionales, por estar contemplados en la propia Constitución, puede considerarse que son creados como una defensa jurídica ante la eventual o inminente expedición de una ley o acto violatorio para la Constitución Federal, manteniendo así vigente el Principio de Supremacía y eficacia de la Norma Constitucional.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece diversos medios de control constitucional, los cuales para una mayor y fácil comprensión, pueden dividirse en 2 grupos o clases:

- a) Los Políticos, y
- b) Los Jurisdiccionales.

Con respecto a los medios de control constitucional de orden político, se puede decir, que éstos poseen las características siguientes:

- La preservación de la Constitución se encomienda ya sea a un órgano distinto a los tres poderes del Estado, o bien a alguno de éstos. En el caso particular del sistema jurídico mexicano, se observa que estos medios no son realizados por autoridades judiciales, sino más bien, por aquellas pertenecientes ya sea al Poder Ejecutivo o al Legislativo, según sea el caso.
- La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano de control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución.
- Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso entre la parte peticionaria y aquel a quien se le atribuye el acto o ley atacados.
- Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tiene efectos absolutos o erga omnes.¹¹⁹

Una vez indicadas las cualidades que caracterizan a estos medios de control constitucional de naturaleza política, se procederá a explicar en qué consisten cada uno de dichos medios, y al efecto se observa que son los siguientes:

¹¹⁹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª. ed. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 784 y siguientes.

1) Derecho de Veto: De acuerdo con el artículo 72 de la Carta Magna Federal, se le otorga al Presidente de la República, la facultad en virtud de la cual éste puede objetar una iniciativa o proyecto de ley o reformas a ésta, que han sido aprobadas por el Congreso de la Unión. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en los incisos a), b) y c) del artículo 72, que los proyectos aprobados por la Cámara de Origen y la Cámara Revisora (Cámara de Diputados o la de Senadores, según sea el caso), pasarán al Ejecutivo Federal, quien puede formular observaciones a las iniciativas de ley o proyectos de reforma, en todo o en parte, devolviéndose entonces que tales observaciones a la Cámara de Origen, para que así el proyecto en cuestión sea nuevamente discutido por esta Cámara, y si es confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. En el caso de que la iniciativa o proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del número total de voto, dicho proyecto se pasará otra vez al Ejecutivo, quien, en caso de aprobarlo, lo promulgará.¹²⁰

Por lo anterior, puede considerarse al derecho de veto como un medio de control constitucional político, pues es mediante dicho veto, el como se puede defender a nuestra Ley Fundamental de todas aquellos proyectos de leyes o iniciativas de reformas que sean contrarias o vayan más allá de lo

¹²⁰ “El profesor español Santa María de Paredes, afirma que el veto no es otra cosa que la sanción en sentido negativo. [...] Conceder al Monarca o al Presidente de la República la facultad de suspender indefinidamente la publicación de las leyes equivale a otorgarle la función legislativa, permitiendo que sobreponga su voluntad a la de la Nación en la declaración del derecho; por esto es inadmisibles el veto absoluto. No así, el veto suspensivo, el cual es necesario, porque puede darse el caso de que los parlamentos se aparten de la opinión pública, o den leyes sin preocuparse de las dificultades para su aplicación práctica, o se separen del espíritu de la Constitución o infrinjan prescripciones que mantienen la armonía de los poderes públicos. Y cuando esto suceda, el jefe del Estado obrará racionalmente suspendiendo la publicación de la ley, hasta tanto que el país manifieste en unas nuevas elecciones su conformidad o desacuerdo con la decisión parlamentaria. De esta manera, el jefe del Estado, lejos de oponerse a la voluntad nacional, será su más firme garantía contra el abuso, negligencia o la impremeditación de una cámara”. Citado por PINA VARA, Rafael de. Ob. cit., p. 496 y 497.

previsto por la propia Carta Magna, documento jurídico supremo en nuestro país.

- 2) Juicio Político: Este procedimiento, cuya regulación se encuentra establecida en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como propósito el sancionar a todas aquellas autoridades, que con su actuar se han apartado de su actividad reconocida por la ley. Así, el juicio político se constituye como uno más de los medios de control constitucional de carácter político, el cual tiene como sanciones la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Asimismo, para la aplicación de estas sanciones, la Cámara de Diputados procederá a realizar la acusación de que se trate ante el Senado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados, después de haberse realizado el procedimiento respectivo, en cuya audiencia deberá de estar presente el inculcado. Conociendo de la acusación el Senado, el cual se erigirá en jurado de sentencia, resolverá lo conducente, aplicando al efecto la sanción que corresponda, mediante la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, una vez que se hayan realizado las diligencias necesarias y estando presente el acusado. Tanto las declaraciones como las resoluciones provenientes de la Cámara de Diputados y de Senadores, tienen, por mandato constitucional, el carácter de inatacables.

Por todo esto, el denominado juicio político constituye uno más de los medios de control constitucional de naturaleza política, pues a través de dicho procedimiento se combate los actos provenientes de aquellas autoridades las

cuales, desacatando los mandatos de la Norma Fundamental, se apartan de sus atribuciones conferidas en el propio normativo constitucional.

3) Comisión de Derechos Humanos: De acuerdo con lo previsto en el numeral 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión como las legislaturas de cada Entidad Federativa, en el ámbito de sus respectivas competencias, claro está, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el sistema jurídico mexicano. Dichos organismos de protección han sido denominados como Comisiones de Derechos Humanos, las cuales se encargan de recibir, atender y conocer de todas aquellas quejas que se realicen en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, que sean considerados como violatorios de los derechos humanos, y que provengan de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial Federal, (pues tratándose de este Poder, se encuentra instaurado el Consejo de la Judicatura Federal). Ante esta situación, estas Comisiones se encuentran facultadas para formular recomendaciones de índole pública, no vinculatorias u obligatorias, así como denuncias o quejas ante las autoridades correspondientes. Sin embargo, por disposición constitucional, estos organismos no pueden conocer de asuntos en materia laboral, electoral y jurisdiccional.

Como se puede advertir, la Comisión de Derechos Humanos, es otro de los medios de control constitucional de carácter político, a cuyo encargo se encuentra la salvaguarda de los derechos humanos consagrados a rango constitucional, pues en caso de que la autoridad realice u omite algún acto con el cual se lesione los derechos individuales de las personas, las Comisiones de Derechos Humanos se encuentran facultadas para realizar las

recomendaciones que estime pertinentes, o bien, denunciar tales hechos violatorios ante las autoridades que corresponda.

4) Procedimiento de Reformabilidad a la Constitución: Dicho procedimiento, puede también ser considerado como un medio de control constitucional, en virtud de que se establece expresamente en el artículo 135 de la Carta Magna Federal, que para ser adicionada o reformada ésta, se necesita inevitablemente del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes más el voto de aprobación de las legislaturas de cada una de las Entidades Federativas. Esto es, a diferencia del proceso de reforma a las leyes, respecto de las cuales se requiere de la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes, siempre y cuando se reúna el quórum para poder sesionar, sin necesidad del voto de aprobación de los Estados de la República Mexicana, las reformas o adiciones que se quieran realizar a la Constitución Federal, inexorablemente requieren de la votación de las dos terceras partes ya indicada, más la aprobación de las Entidades Federativas del país, por lo que de todo esto se desprende que el aludido procedimiento de reformas constitucionales, se instaura como uno más de los medios de control y defensa constitucional, pues para poder modificar la Ley Fundamental, es indispensable obtener determinado número de votos por parte de los miembros del Congreso de la Unión, más la aprobación de cada uno de los Estados que conforman a nuestra Nación.

Asimismo, además de los medios de control de naturaleza política, carácter con el que se les ha identificado dado que no son llevados a cabo por autoridades judiciales, existen otros medios de control, los cuales pueden ser

considerados de índole jurisdiccional,¹²¹ en atención a las características que poseen éstos, y que son las que se exponen a continuación:

- La protección constitucional se confiere al órgano judicial y, por ende, a las autoridades judiciales, con facultades expresas para ejercerla.
- La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto autoritario sufre un agravio en su esfera de derechos.
- Ante el órgano judicial se substancia un procedimiento contencioso entre el sujeto agraviado y el órgano de autoridad de quien provenga la ley o acto impugnado.
- Las resoluciones que emita el órgano judicial sólo tiene efectos en relación con el sujeto petionario, no surte efectos erga omnes o absolutos.¹²²

En este orden de ideas, pueden considerarse como medios de control constitucional de orden jurisdiccional, los siguientes:

- 1) Juicios o Recursos Constitucionales en Materia Electoral: Previstos y regulados por el artículo 99 de nuestra Ley Fundamental, constituyen un medio de control jurisdiccional, toda vez que son substanciados por autoridades del orden judicial, específicamente el

¹²¹ Cfr. NAZAR SEVILLA, Marcos A. *Control Constitucional*, 2ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 119 y siguientes.

¹²² Ver BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit., p 804.

Instituto Federal Electoral, así como el Tribunal Electoral, órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación.¹²³

Estos juicios y recursos en materia electoral, tienen como objeto resolver las controversias que se susciten en los juicios electorales, o bien, por resoluciones de la autoridad electoral que sean consideradas como violatorias de los preceptos de la Constitución.

En este sentido, debe señalarse que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, y que puede ser considerada como el ordenamiento jurídico de la materia tratándose de juicios o recursos en materia electoral, tiene como propósito principal, desarrollar la diversa reglamentación procedimental ha seguir en la substanciación de estos juicios y recursos electorales citados, todo ello tendiente a lograr que los actos y resoluciones emitidas por las autoridades en materia electoral se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, que norman el sistema jurídico mexicano. Ante ello, este mismo ordenamiento legal, establece que el sistema de medios de impugnación en materia electoral, se encuentra integrado por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

¹²³ Cfr. artículo 4º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de 1996.

- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.¹²⁴

2) Controversias Constitucionales: Dichas controversias constituyen otro más de los medios de control y defensa de la Constitución. Se encuentran previstas en el artículo 105, fracción I de la Carta Magna Federal, el cual establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será el órgano encargado para dirimir de las controversias que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, o bien, entre aquél y cualquiera de las Cámaras que integran a éste, o en su caso, la Comisión Permanente, ya sea como órganos de federales, locales o del Distrito Federal; de una Entidad Federativa con otra; de alguna de éstas con el Distrito Federal; éste con algún Municipio; dos Municipios de diversos Estados; dos Poderes de un mismo Estado, cuando verse el problema sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; de un Estado y uno de sus Municipios, o bien, un Estado y un Municipio de otro Estado, o de dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, cuando la controversia verse sobre la Constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

¹²⁴ Cfr. Artículo 3° de la ley citada.

En este sentido, puede entenderse a la Controversia Constitucional como aquel juicio que permite resolver un conflicto relativo a la invasión de competencias suscitado entre los distintos ámbitos federal o local, o los distintos poderes de cada uno de aquéllos.¹²⁵ Esto es, la controversia constitucional se da exclusivamente para impugnar actos de la autoridad que lesionen los intereses jurídicos de otras autoridades, empero, no procede la controversia constitucional en los siguientes casos:

- a) Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esto en razón a que éste órgano es a quien el mandato constitucional a encargado el resolver tales controversias, por lo que no puede ser juez y parte a la misma vez.
- b) Contra normas generales o actos en materia electoral.
- c) Contra normas generales o actos que sean materia de otra controversia constitucional con la que haya conexidad.
- d) Contra normas generales o actos que tengan el carácter de cosa juzgada, en controversia constitucional.
- e) Cuando hayan cesado los efectos del acto, objeto de la controversia.
- f) Cuando la demanda se presente extemporáneamente. En este sentido debe decirse que la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos, establece en su artículo 21 que para poder interponer la demanda tratándose de controversias constitucionales, los plazos serán:

¹²⁵ Cfr. GARZA GARCIA, César Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial McGRAW-HILL, México, 1997, p. 224 y siguientes.

- Si se trata de actos, el término será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; o bien, al en que se haya tenido conocimiento de ellos, o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.
- Tratándose de normas generales, el plazo es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y
- Tratándose de conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el término es de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.¹²⁶

Asimismo, debe señalarse que los sujetos facultados para intentar la acción de controversia constitucional serán los órganos de gobierno, cuyas atribuciones o facultades sean usurpadas o invadidas por otro órgano de gobierno, mediante la realización de actos por parte de ese órgano carente de competencia para llevarlos a cabo, ya sea en los diversos ámbitos federal, local o municipal, o bien, en los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial de la Federación, Estado o Municipio, cuya esfera competencial es inválida.

¹²⁶ En este orden de ideas, la fracción IV, del numeral 73 de nuestra Carta Magna, establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.

Para la resolución de una controversia constitucional, se sigue todo un procedimiento cuyas reglas específicas se encuentran perfectamente determinadas en la ley de la materia, es decir, en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose, además, que en contra de la resolución que se dicte en este procedimiento, proceden ya sea el recurso de reclamación, o bien, el de queja, según sea el caso.¹²⁷

- 3) Acciones de Inconstitucionalidad: Estas constituyen otro de los medios de control de carácter jurisdiccional cuya reglamentación se encuentra establecida en la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos, y que tiene como características principales, las siguientes:

Las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción de una norma de carácter general con nuestra Carta Magna Federal. En este sentido, se cuenta con un plazo de 30 días naturales para ejercitar dicha acción, término el cual comenzará a computarse a partir de la echa de publicación de la norma.

Los sujetos legitimados para promover este medio de control constitucional son, de acuerdo con el texto constitucional:

- El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, si lo que se impugna es alguna ley federal o del Distrito Federal, que haya sido expedida por el Congreso de la Unión.

¹²⁷ Cfr. GARZA GARCÍA, César Carlos. Ob. cit., p. 226 y siguientes.

- El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores, si lo que se ataca son leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- El Procurador General de la República, si lo que se combate son leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, esto es, las legislaturas de las diversas Entidades Federativas que conforman nuestro país, si lo que se impugna son leyes expedidas por las propias legislaturas locales.
- El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, si se reclaman leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- Los partidos políticos que se encuentren registrados en el Instituto Federal Electoral, en contra de leyes electorales ya sea de orden federal o local, por conducto de sus dirigencias nacionales, así como los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, en tratándose exclusivamente de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la Entidad Federativa que les otorgó el registro. De lo anterior, puede decirse que la única vía para plantear la inconstitucionalidad sobre leyes en materia electoral, es la de la acción de inconstitucionalidad.

Es importante señalar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será el órgano encargado de resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas. Y únicamente podrá este Alto Tribunal, declarar la invalidez de

las normas impugnadas, en el caso de que dicha declaración sea aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.

En este orden de ideas, el único recurso concebido en el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad lo constituye el de reclamación, el cual sólo es procedente contra los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

4) Juicio de Amparo: Al respecto debe decirse, que el juicio de amparo sea quizá el más importante de los medios de control constitucional de carácter jurisdiccional, esto en razón a que, tal y como se pudo advertir en párrafos arriba, tanto los juicios o recursos constitucionales en materia electoral, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, son procedimientos establecidos en favor de las autoridades que por algún acto proveniente de alguna otra autoridad ven afectada su esfera jurídica; sin embargo, el juicio de garantías, denominación con la que también se le conoce al juicio de amparo, se ha instaurado con el objetivo fundamental de proteger y tutelar las garantías individuales de los gobernados, las cuales se encuentran contempladas por nuestra Constitución Federal. Así, el amparo, tiende a resarcir el daño ocasionado por algún acto autoritario en detrimento del gobernado, y, si fuere posible, volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación sufrida.

No debe olvidarse, el hecho de que este medio de control constitucional, fue establecido por primera vez en el Acta Constitutiva y de Reformas del año de 1847, en cuyo numeral 25, preveía:

“ARTICULO 25. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la

Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general, respecto de la ley o del acto que lo motivare".¹²⁸

Hoy en nuestros, el juicio de amparo mexicano constituye la última instancia impugnativa de la mayor parte de los actos jurídicos, ya sean materialmente jurisdiccionales, administrativos o legislativos, tutelando así de manera íntegra el Estado de Derecho contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que dichas infracciones se traduzcan en una afectación actual o inminente, personal y directa a los derechos fundamentales de un gobernado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, y que se encuentra actualmente vigente, establece la figura del amparo, en sus artículos 103 y 107 de ésta, disponiendo que el juicio de garantías es procedente:

- Tratándose de leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales de los gobernados.
- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de las Entidades Federativas, o bien, la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- Por leyes o actos de autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Cabe hacer mención, con respecto a estas dos últimas hipótesis, lo relativo a que para que sea procedente el juicio de amparo, es necesario que con tal invasión de esferas de competencia se afecten garantías individuales

¹²⁸ TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit., p. 475.

del gobernado, pues en caso contrario, esto es, que no se conculquen éstas, no se estará en posibilidad de promover el juicio de garantías, sino una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, según sea el caso, la que será promovida por el órgano de autoridad respectivo.

El Juicio de Amparo, a su vez, puede clasificarse en dos tipos: amparo directo y amparo indirecto. Ambos, se constituyen como instrumentos tuteladores de todo el orden jurídico nacional, persiguiendo con ello mantener el equilibrio entre el ejercicio del poder y de la libertad, en aras del bienestar común; su objeto, es restituir al gobernado en el goce de la garantía violada por un acto ilegal de autoridad.

Más adelante, se analizara con un mayor tratamiento diversas particularidades contenidas en el juicio de amparo, cuya importancia, relevancia y trascendencia dentro de nuestro sistema jurídico constitucional, son indudables.

D. OTROS

Como se ha podido advertir de lo expresado en párrafos anteriores, los juicios ordinarios federales y los medios de control constitucional, constituyen los dos grupos sobre los cuales se distribuye la competencia genérica que se le ha atribuido al Poder Judicial Federal.

Empero esta situación, existen además, otro tipo de procedimientos, los cuales, por sus características particulares y cualidades singulares, no se pueden considerar como juicios ordinarios federales, ni como medios de control constitucional. En este sentido, constituyen procesos especiales, por así llamarles, de alguna manera a tales procedimientos, entre los cuales se encuentra el juicio de revisión fiscal.

Al respecto, el artículo 104, fracción I-B, establece:

“I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno”.

“Puede decirse que éste es el aspecto del artículo 104 de la Carta Magna que ha sufrido mayores modificaciones, tomando en consideración, para ello, que el texto original del primer párrafo de la fracción I de dicho precepto introdujo una apelación federal ante la Suprema Corte de Justicia, dándosele la denominación de súplica, contra las sentencias dictadas en segunda instancia por los tribunales federales y locales en las controversias federales. Este recurso de súplica fue reglamentado por la Ley de Amparo de 20 de octubre de 1919, en su Título II, artículos 131 a 146, y por ello dicho ordenamiento recibió el nombre de ‘Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal’. En la práctica, el aspecto más importante fue la llamada súplica fiscal, que las autoridades tributarias podían interponer contra las resoluciones judiciales que afectasen sus intereses. Sin embargo, con la reforma constitucional al citado precepto, publicada el 18 de enero de 1934, se suprimió el mencionado recurso de súplica, con lo cual, contra los fallos de segunda instancia en materia federal sólo procedía el juicio de amparo, el cual podía interponerse por los particulares afectados, pero no por las autoridades, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia estimó que dichas autoridades no podían acudir al amparo, de manera que los fallos de segunda instancia favorables a los particulares quedaban firmes. La Secretaria de Hacienda insistió en su argumento de que la supresión de la antigua súplica dejaba a las autoridades tributarias en

condiciones de desigualdad procesal frente a los particulares, razonamiento que sirvió de apoyo a la reforma constitucional de la fracción I del artículo comentado, mediante decreto de 30 de septiembre de 1946, en el cual se restableció en el fondo la antigua súplica, pero calificada ahora de revisión fiscal, es decir, como apelación federal limitada exclusivamente a la materia tributaria. [Para evitar la proliferación de revisiones fiscales, se introdujo el concepto de *importancia y trascendencia*]. Este fue el sistema acogido por la reforma constitucional al artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, de 25 de octubre de 1967, en cuanto adicionó los párrafos tercero y cuarto, según los cuales procedía el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos, en los casos señalados por las leyes federales, y siempre que dichas resoluciones hubiesen sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa. Este medio de impugnación ante la Corte se sujetaba a las disposiciones de la Ley de Amparo, en cuanto a la tramitación de la segunda instancia del propio amparo, y la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte estaba sujeta a las disposiciones que regulaban el cumplimiento de las sentencias de amparo. De acuerdo con estas disposiciones fundamentales, el citado recurso de revisión fiscal fue reglamentado por el artículo 250 del Código Fiscal Federal, de acuerdo con los lineamientos constitucionales antes mencionados, en contra de las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal desfavorables a las autoridades tributarias, pronunciadas en un recurso previo, que según los artículos 248 y 249 del citado ordenamiento podía interponer el titular de la secretaría de Estado, departamento administrativo u organismo descentralizado a quien el asunto correspondiera, en contra de las resoluciones de sobreseimiento o las sentencias definitivas pronunciadas por las salas regionales del mismo Tribunal Fiscal, cuando a juicio del promovente el asunto respectivo fuera de importancia y trascendencia. En la reforma constitucional a este y otros preceptos constitucionales promulgada el 29 de julio de 1987, y publicada el 10 de agosto siguiente, congruente con el

propósito esencial de conferir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una competencia predominante sobre las cuestiones estrictamente constitucionales y de remitir las controversias sobre problemas de legalidad a los tribunales colegiados de circuito, modificó el sistema anterior y otorgó el conocimiento de la revisión fiscal, y de otras posibles revisiones similares, de acuerdo con el texto vigente de la fracción I-B del artículo 104 que se comenta, a los propios tribunales colegiados de circuito, cuyas resoluciones son firmes, puesto que no pueden ser combatidas por medio de ningún medio de impugnación”.¹²⁹

Es de señalarse que en las citadas reformas a nuestra Constitución Federal, promulgadas en julio de 1987, el precepto relativo a las bases de organización y competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo se trasladaron a la nueva fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, que otorga al Congreso de la Unión, facultades para legislar en esa materia. En este sentido, el precepto citado, dispone:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad para:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Empero esta situación, mediante una nueva reforma publicada en fecha 25 de octubre de 1993, que modificó las bases constitucionales de la organización y el gobierno del Distrito Federal (ahora en el artículo 122), dicha facultad se trasladó, en lo relativo a esta entidad federativa, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Por este motivo, el texto

¹²⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Ob. cit., p. 1023 a 1030.

vigente del artículo 104, fracción I-B, se remite a las mencionadas fracción XXIX-H del artículo 73 y IV, inciso e) del numeral 122 de la Carta Federal.

Una vez explicado a grosso modo, el origen y desarrollo que ha tenido la citada fracción I-B, del artículo 104 constitucional, se advierte que el Código Fiscal de la Federación, prevé determinadas particularidades con respecto a la revisión fiscal, las cuales serán analizadas a continuación.

En este orden de ideas, el artículo 248 del citado ordenamiento, dispone, lo siguiente:

“Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimiento y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I.- Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución de la sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II.- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.¹³⁰

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

A su vez, el artículo 249 del mismo ordenamiento federal, establece:

“Artículo 249.- Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo”.

¹³⁰ En este sentido, y de acuerdo con el artículo 239-A del Código Fiscal Federal, establece que el Pleno o las Secciones del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales, tales como a) Que el valor del negocio exceda de tres mil veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, o b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción. Cfr. *Código Fiscal de la Federación*, 14ª. edición, Editorial Themis, México, 1999.

Del análisis de los numerales 104 constitucional y 248 del Código Fiscal Federal, se desprende que el Poder revisor de la Constitución creó el llamado recurso de revisión fiscal sin establecer hipótesis determinadas de procedencia del recurso, ni adelantando un espíritu selectivo, sino dejando en manos del legislador ordinario la facultad de reglamentar los casos de procedencia, y el ejercicio de esa facultad revela una evolución acorde con los cambios constantes que se presentan en la materia administrativa y con la variabilidad en número e importancia de determinados asuntos.

Asimismo, si bien el artículo 104, inciso B, de la Constitución General de la República, establece que las revisiones fiscales que conozcan los tribunales colegiados se sujetarán a los trámites que la Ley de Amparo fije para la revisión en amparo indirecto, ello no implica que en la revisión fiscal deban intervenir como partes las que lo hacen en el amparo. Por tal motivo, el carácter de parte en el juicio de garantías respecto del Ministerio Público Federal, proviene del artículo 5o., fracción IV, de la Ley de Amparo; empero, en términos del Código Fiscal de la Federación, aquella institución no es parte en el juicio de nulidad y su revisión, por no existir un precepto en dicha legislación que así lo establezca. Así, en el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado no debe darle vista a esa representación social, porque de cualquier forma seguirá careciendo del carácter de parte y de las facultades con las cuales interviene en el juicio de garantías.

Por último, debe señalarse que el espíritu del Constituyente al establecer en la fracción I-B del artículo 104 constitucional que en contra de las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados no procedería juicio ni recurso alguno, tuvo como propósito fundamental el determinar que el Tribunal Colegiado correspondiente sería órgano terminal en este tipo de instancias, de modo tal que se proscribió tanto el juicio de amparo, así como, cualesquier otro medio de defensa distinto. En consecuencia, en términos de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con la

fracción I-B del artículo 104 constitucional, debe estimarse improcedente el juicio de amparo en donde se pretenda reclamar un acuerdo dictado dentro del procedimiento o substanciación del recurso de revisión fiscal, porque de establecerse de otra manera, es decir de permitir la impugnación de tales acuerdos mediante el juicio de amparo, se desarticularía el sistema previsto por la citada disposición constitucional, debiéndose entender que tanto las resoluciones dictadas en los propios recursos de revisión fiscal, así como, cualesquier determinación dictada en el trámite o substanciación de tales recursos, no admitirán juicio ni recurso alguno.

III. ATRIBUCIONES ESPECIFICAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Como se ha señalado en párrafos anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituye el Máximo Tribunal de Justicia que existe en nuestro país. Por esta razón, las atribuciones que le han sido conferidas legalmente pueden clasificarse en diversas clases o grupos, dependiendo de la propia naturaleza de dichas funciones.

Así las cosas, podemos clasificar a estas atribuciones o funciones, en tres grupos, respecto de los cuales se hará referencia en seguida.

A. Atribuciones Jurisdiccionales

Las funciones jurisdiccionales pueden ser consideradas como aquellos “actos encaminados a la preparación o realización del acto coactivo”.¹³¹ En

¹³¹ KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*, traducción de Roberto J. Vernengo, 2ª. ed., UNAM, México, 1979, p. 375 y siguientes.

este sentido, si el orden jurídico es un orden normativo, la preparación o realización del acto coactivo, ha de darse necesariamente respecto de normas, esto es, el acto coactivo, se establece en las normas a consecuencia de un acto ilícito, así, el órgano de Estado con atribuciones para aplicarlo, ha de constatar primeramente el hecho, para posteriormente relacionarlo con el acto coactivo y, finalmente, declarar su ilicitud. Sin embargo, y tal como lo explica Hans Kelsen, concomitantemente a la constatación del hecho y de su ilicitud, deberá de determinarse el acto coactivo que le corresponde a dicho ilícito, a fin de que se pueda proceder a su ejecución. Empero esta situación, los órganos del Estado encargados de actualizar la función jurisdiccional no la hacen de un modo que pudiera ser considerado como arbitrario, toda vez que su actuación, a fin de ser válida, debe de constreñirse a las posibilidades previstas en el orden jurídico.

Por tal motivo, la función jurisdiccional necesariamente ha de actualizarse en una serie de competencias, lo que significa que la misma únicamente puede ser realizada o ejecutada por los órganos estatales, a los cuales se les ha encomendado dicha realización, los cuales, para actuar válidamente, deberán de hacerlo de conformidad con los supuestos que prevean las normas jurídicas.

En este orden de ideas, las atribuciones jurisdiccionales pueden ser consideradas como aquel conjunto de normas mediante las cuales determinados órganos del Estado, pueden actualizar válidamente la función jurisdiccional. Si ésta función consiste en la preparación o ejecución del acto coactivo, las atribuciones jurisdiccionales serán el conjunto de normas que permitan a ciertos órganos estatales preparar o ejecutar válidamente tal acto.

Así, las atribuciones jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia, o más bien dicho de sus órganos, Pleno y Salas, han de ser vistas como aquellas

normas por las cuales tales órganos están en posibilidad de preparar o ejecutar el acto coactivo.

Al respecto, puede considerarse entre las más importantes atribuciones jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia, las siguientes:

a) El Juicio de Amparo:

Como se explicó en líneas atrás, el juicio de amparo es un proceso por virtud del cual el gobernado que se estima afectado, reclama las violaciones cometidas a sus garantías individuales por autoridades públicas, esto es, autoridades del Estado. Así, una vez substanciado el procedimiento respectivo, deberá de pronunciarse resolución, la cual podrá conceder el amparo solicitado o bien negarlo, o en caso de que proceda, declarar el sobreseimiento del juicio. En contra de esta sentencia de amparo, pueden hacerse valer diversos medios de impugnación, previstos por la ley de la materia, los cuales, una vez analizados por las autoridades judiciales respectivas, se procederá a decretar la confirmación, modificación o revocación de la resolución recurrida.

En los casos en que la resolución de segunda instancia, niegue o sobresea, no habrá nada que ejecutar. Sin embargo, si en la resolución en cuestión, se concedió el amparo y protección de la justicia federal, habrá de llevarse a cabo las acciones necesarias para lograr el cumplimiento de los actos precisados en la sentencia, sean éstos, tal y como lo establece el artículo 80 de la Ley de Amparo, positivos o negativos.

Por esta razón, si el juicio de amparo busca, de conformidad con lo previsto en el numeral arriba citado, la restitución en el goce de la garantía o la realización del acto de autoridad omitido, ha de darse, finalmente, la realización de una conducta por parte de aquel hombre que actúe como titular

del órgano del Estado denominado, para efectos de ese proceso, “autoridad responsable”. Y, en todo caso, si no se cumple con lo ordenado por la sentencia de amparo, el órgano jurisdiccional deberá de remitir el asunto al órgano que ha de juzgar sobre la aplicación del acto coactivo, procedimiento el cual, no debe de verse como uno nuevo de aquel mediante el cual ha de aplicarse la sanción correspondiente. En este sentido, el juicio de amparo constituye una atribución de carácter jurisdiccional, encomendado a la Suprema Corte de Justicia, toda vez que, es mediante el juicio de amparo, en donde se prepara, y eventualmente se ejecuta un acto coactivo. La sola posibilidad de que esto último pueda acontecer, permite conferirle el carácter de jurisdiccional.¹³²

b) Las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad:

De acuerdo con las fracciones I y II, del artículo 105 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I, del artículo 10, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y demás disposiciones previstas en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer y resolver de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que sean puestas a su consideración.

En este sentido, puede decirse que ésta atribución, respecto de las controversias y acciones mencionadas, puede ser ubicada dentro del grupo de atribuciones jurisdiccionales, en razón a las consideraciones siguientes.

¹³² Cfr. COSSIO DIAZ, José Ramón. *Las Atribuciones No Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 36 y siguientes.

Por un parte, tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad, tienen como propósito fundamental, dirimir los conflictos que se susciten entre órganos de gobierno, ya sea por la aplicación de alguna ley o acto autoritario, que sea considerado, en uno u otro caso, contrarios a lo establecido por mandato constitucional. En esta relación de ideas, la Suprema Corte, será la que resuelva lo conducente a dicho conflicto, cuya resolución puede ser combatida por recursos como el de queja y el de reclamación, los cuales puede confirmar, revocar o modificar el fallo recurrido, lo que una vez realizado, se procederá, en caso de que se haya comprobado la inconstitucionalidad de la ley o acto impugnados, a darle cumplimiento a tal resolución, por lo que, en todo caso, si no se cumple con lo ordenado por la sentencia respectiva, el órgano jurisdiccional deberá de remitir el asunto al órgano que ha de juzgar sobre la aplicación del acto coactivo, procedimiento el cual, no debe de verse como uno nuevo de aquel mediante el cual ha de aplicarse la sanción correspondiente. En este sentido, las acciones y controversias en cuestión, constituyen una atribución de carácter jurisdiccional, encomendado a la Suprema Corte de Justicia, toda vez que, es mediante tales procedimientos, en donde se prepara, y eventualmente se ejecuta un acto coactivo. La sola posibilidad de que esto último pueda acontecer, permite conferirle el carácter de jurisdiccionales.

c) Los Conflictos Competenciales:

Con respecto a los conflictos competenciales, debe indicarse que éstos constituyen una más de las atribuciones que tiene a su cargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 106 de la Carta Magna Federal, establece lo siguiente:

“Artículo 106.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de

competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal”.

A su vez, el artículo 21, fracción VI, de la Ley Reglamentaria del Poder Judicial de la Federación, prevé:

“Artículo 21.- Corresponde conocer a las Salas:

... fracción VI.- De las controversias que, por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que les corresponda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”.

Por tal razón, de lo anterior se advierte que, los conflictos competenciales, cuyo conocimiento y resolución corresponde a las Salas de la Suprema Corte de Justicia, constituye otra de las atribuciones de orden jurisdiccional que tiene ésta, pues tomando en consideración que esta atribución se ha instaurado con el fin de que se le de una solución a un problema en materia de competencia que se suscita entre órganos federales, estatales o del Distrito Federal, constituye, en consecuencia, una atribución jurisdiccional, toda vez que el procedimiento reglado para resolver dichos conflictos competenciales, es en donde se prepara, y eventualmente se ejecuta un acto coactivo, es decir, los conflictos competenciales son una más de las atribuciones que en materia jurisdiccional se le han encomendado a la Suprema Corte, en virtud de que, a través de la resolución que se de a dichos conflictos, se prepara y ejecuta un acto coactivo, que en este caso viene a ser la sentencia que dicte la propia Corte de Justicia.

d) El Procedimiento Sancionatorio contenido en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional:

De acuerdo con la fracción XVI del citado artículo constitucional, la Suprema Corte de Justicia separar de su cargo y consignar ante el Juez de Distrito que corresponda, a toda aquella autoridad responsable que, una vez concedido el amparo y protección de la justicia federal, insistiera en la repetición del acto reclamado o tratara de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, siempre y cuando, nuestro Máximo Tribunal de Justicia, advirtiere que tal incumplimiento es inexcusable. En el supuesto, de que dicho incumplimiento fuera excusable, la Suprema Corte dará un tiempo prudente para que la autoridad cumpla la resolución federal, y si pasado dicho plazo, dicha autoridad no ha dado aún cumplimiento a la sentencia de amparo, podrá separarla de su cargo y consignarla al juez de Distrito que corresponda.

En atención a esto, se observa que ésta es una más de las atribuciones que en materia jurisdiccional tiene a su cargo la Suprema Corte de Justicia, pues tomando en consideración que la fracción antes citada tiene como propósito fundamental el que todas aquellas resoluciones que en materia de amparo se pronuncien, sean cumplidas en los términos en que se emitan, pues ante el posible o inminente desacato a una resolución federal en tratándose de los juicios de amparo, la Suprema Corte se encuentra facultada para separar del cargo que desempeña la autoridad insubordinada, consignándola penalmente ante el órgano judicial correspondiente, en este caso, ante el juzgado de Distrito respectivo.

Por tal motivo, el procedimiento sancionatorio en cuestión, constituye una atribución de carácter jurisdiccional, encomendada a la Suprema Corte de Justicia, toda vez que, es mediante tal procedimientos, en donde se prepara, y eventualmente se ejecuta un acto coactivo. La sola posibilidad de que esto

último pueda acontecer, permite conferirle el carácter de jurisdiccional. Al respecto, cabe señalar que en torno a este procedimiento sancionatorio, se realizará un análisis más extenso y detallado en el Capítulo V, de la presente investigación.

B. Atribuciones Administrativas

Con respecto a las atribuciones que en materia administrativa tiene a su encargo nuestro Máximo Tribunal de Justicia, puede decirse que éstas son de enorme importancia y trascendencia no sólo para este Alto Tribunal, sino para todo el Poder Judicial Federal.

Sin embargo, el hablar de las atribuciones de naturaleza administrativa que desempeña la Suprema Corte, hace resaltar el hecho de que no es posible establecer de forma a priori una delimitación de los actos administrativos y, ni siquiera de sus características generales. A este respecto, José Ramón Cossío, explica que esta situación “obedece a su relación con categorías funcionales, por lo cual han de irse definiendo a partir de las atribuciones que tuvieran conferidas los órganos identificados como administrativos, [materialmente hablando, pues desde el punto de vista formal, el único órgano que lleva a cabo funciones administrativas, lo constituye el Poder Ejecutivo, específicamente a través de la Administración Pública]. Dentro de un orden jurídico, todo acto de creación normativa, debe encontrarse previsto en una norma. Mediante la misma se confiere una atribución en favor de un órgano estatal para que realice válidamente el acto por el cual se le confiere tal atribución. Las atribuciones administrativas son, entonces, las posibilidades que confiere el orden jurídico a ciertos órganos estatales, para que puedan

crear o participar válidamente en la creación de reglas jurídicas que no impliquen un acto coactivo o la regulación general de conductas”.¹³³

Siguiendo este orden de ideas, pueden ser consideradas como atribuciones de naturaleza administrativa que lleva a cabo la Suprema Corte de Justicia, las que a continuación se señalan:

- 1) Elegir a su Presidente, y en todo caso, conocer y aceptar su renuncia a dicho cargo.
- 2) Conceder licencias a sus integrantes.
- 3) Fijar, mediante acuerdos generales, los días y horas en que de manera ordinaria deberá sesionar el Pleno de este Alto Tribunal,.
- 4) Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas.
- 5) Determinar las adscripciones de los ministros a las Salas y realizar los cambios necesarios entre sus integrantes, con motivo de la elección del Presidente de la Suprema Corte.
- 6) Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia.
- 7) Designar a su representante ante la Comisión Substanciadora Unica del Poder Judicial Federal.
- 8) Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos.

¹³³ Ob. cit., p. 96.

9) Aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos.

10) Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación y sistematización de tesis y ejecutorias.

Como se podrá colegir de lo anterior, las atribuciones que en materia administrativa tiene a su cargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no conllevan la finalidad de solucionar algún conflicto o controversia judicial, sino, más bien, tales atribuciones van encaminadas a regular la organización, manejo, y conducción de este Máximo Tribunal de Justicia, lo que indudablemente repercute en una mejor y más rápida resolución de los asuntos de orden jurisdiccional,

Por ello, las atribuciones jurisdiccionales como las que en materia administrativa le han sido conferidas a la Suprema Corte, no pueden desvincularse tajantemente, pues si bien es cierto, cada una de éstas conlleva una naturaleza distinta con respecto a su esencia misma, también lo es que contribuyen en cierta forma para que así, cada una de estas atribuciones, pueda ejercerse de una manera más eficaz por parte del órgano que por mandato constitucional se encuentra posibilitado para ello, y que en este caso se trata de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C. Atribuciones en materia de Investigación

La Suprema Corte, al ser el Máximo Tribunal en materia de Justicia, constituye también la última instancia legal establecida para el conocimiento y resolución de los conflictos que son de su competencia. Por tal razón, el propio ordenamiento constitucional le ha otorgado una serie de atribuciones en materia de investigación, con el propósito fundamental de inspeccionar

que la conducta de los miembros del Poder Judicial Federal, o tratándose de los procesos de elección de alguno de los Poderes de la Unión, se apegue a estricto derecho.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su numeral 97, al respecto, lo siguiente:

“Artículo 97.- ...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes ...”.

Así, en tratándose de la posible violación a alguna garantía fundamental, consignada en la Carta Magna Federal, la Suprema Corte de Justicia se encuentra facultada para proceder a la averiguación de tal hecho, ya sea por conducto de algún magistrado de circuito o algún juez de Distrito, o bien, designando a comisionados especiales. Asimismo, a este Alto Tribunal, también se le ha conferido la atribución de inspeccionar, indagar o inquirir respecto de algún hecho u hechos que pudieran ser constitutivos de violación al voto público, todo ello en caso de que se corriera el riesgo de ponerse en duda la legalidad del proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión, trátase del Legislativo, Ejecutivo, o incluso, el Judicial.

A este respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a establecido que las facultades concedidas a la Suprema Corte, en tratándose de averiguación de algún hecho que constituya violación a los derechos fundamentales o a la legalidad del proceso de elección de alguno de los Poderes Federales, es una actividad de carácter investiga, excluyéndose, de esta manera de las facultades que en materia jurisdiccional o administrativa, tiene encomendadas nuestro Máximo Tribunal de Justicia. En este sentido, el Pleno de la Corte, señala:

“GARANTIAS INDIVIDUALES. MARCO LEGAL DE LA INTERVENCION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA AVERIGUACION DE LA GRAVE VIOLACION DE AQUELLAS. El segundo párrafo del artículo 97 constitucional establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. De lo anterior se advierte que la averiguación de hechos que puedan constituir grave violación de garantías individuales, no es una competencia jurisdiccional. Por tanto, este alto tribunal, no conoce, en esos casos, de una acción procesal, ni instruye o substancia un procedimiento jurisdiccional y, por ello, no puede concluir dictando una sentencia que ponga fin a un litigio. Igualmente, no procura, ante otro tribunal, la debida impartición de justicia y tampoco realiza lo que pudiera denominarse una averiguación previa a la manera penal, pues ello constituiría un traslape de la tarea investigadora con una averiguación ministerial, y además podría originar duplicidad o una extensión de las funciones encomendadas constitucionalmente a las Procuradurías de Justicia. Su misión es: averiguar un hecho o hechos y si tales hechos constituyen violación grave de alguna garantía constitucional. Atendiendo a este fin, y ante la ausencia de reglamentación del ordenamiento en comento, la actuación del máximo

tribunal del país se circunscribe únicamente a inquirir la verdad hasta descubrirla, sin sujetarse a un procedimiento judicial”.¹³⁴

IV. DEFINITIVIDAD O INIMPUGNABILIDAD DE SUS RESOLUCIONES

La Suprema Corte de Justicia, al constituirse como el máximo de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, se erige, también, como la última instancia de conocimiento y resolución de determinados conflictos o asuntos.

Por este motivo, cuando nuestro más Alto Tribunal, se avoca al estudio de una determinada cuestión y resuelve ésta, dicha resolución ya no puede ser impugnada por algún medio, juicio o recurso jurídico.

En este sentido, las resoluciones que pronuncie la Suprema Corte de Justicia, adquieren el carácter de inimpugnables o definitivas, pues, como se ha dicho, ya nada puede modificarlas, revocarlas o nulificarlas. Por lo que, en consecuencia, cuando nuestro Tribunal Máximo conoce de un asunto, lo analiza, y toma la decisión de solucionarlo de determinada forma o modo, dicha resolución deberá ser acatada inexorablemente, sin excusa o pretexto alguno, cumpliéndose con ello, el Principio de Ejecución de las Sentencias, pues, una vez que se ha ejercido la facultad decisoria conferida a la Suprema Corte con respecto de determinado asunto, debe de cumplimentarse esa resolución, ya que en caso contrario, se correría el riesgo de quebrantar el principio de legalidad y constitucionalidad que reviste a todos y cada uno de los actos jurídicos que emanen de los Poderes de la Unión.

¹³⁴ Tesis de Jurisprudencia número P. LXXXVII/96, Novena Epoca, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, junio de 1996, p. 516.

Por ello, cuando un órgano que, por mandato constitucional se encuentra facultado para emitir resoluciones sobre determinados aspectos, resulta inminente que dicha resolución debe ser obedecida sin subterfugio alguno que valga. Si esto lo aplicamos con respecto a las resoluciones que pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de cuestiones como las planteadas en los juicios de amparo, en los recursos de queja, reclamación o revisión derivados de éstos, las suscitadas en las controversias constitucionales o en las acciones de inconstitucionalidad, se advierte como incuestionable el hecho de que tales resoluciones, también deban ser acatadas y obedecidas de forma absoluta, máxime si se toma en consideración que, al ser la Suprema Corte el máximo tribunal de justicia y, por ende, la última instancia regulada jurídicamente para la resolución de un asunto determinado, las decisiones que tome con respecto a determinado conflicto, no podrán ser ya modificadas, revocadas ni mucho menos nulificadas.

En relación con el tema de ejecución de sentencias, el capítulo siguiente, tiene como propósito el indicar cuál es la problemática que se presenta en torno a la ejecución de resoluciones, así como también las ventajas que trae consigo, además de verificar cómo es que el cumplimiento en la ejecución de las resoluciones de la Suprema Corte opera en realidad.

CAPITULO QUINTO

CASO DE EXCEPCION DEL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

SUMARIO: I.- LA PROBLEMATICA EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION DE SENTENCIAS. II.- EXAMEN DE LA FRACCION XVI, DEL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL. A. RAZONES DE SU EXISTENCIA. B. PROPOSITO. C. ORGANO ANTE QUIEN SE REALIZA. D. TIPO DE SENTENCIAS EN QUE SE APLICA. 1. AMPARO. 2. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 3. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. E. ¿COMO OPERA EN LA REALIDAD? III.- REFLEXIONES EN RELACION A QUE LA SUPREMA CORTE EJERZA LA FACULTAD PREVISTA EN LA FRACCION XVI DEL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL. A. VENTAJAS E INCONVENIENTES. B. MAXIMO CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS. C. LA EFICACIA DEL DERECHO Y EL ACATO A LAS RESOLUCIONES JUDICIALES. D. LA JERARQUIA DEL JUEZ DE DISTRITO Y LA CALIFICACION DE LA CONSIGNACION FORMULADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. 1. AUTO DE LIBERTAD POR FALTA DE ELEMENTOS PARA PROCESAR. 2. AUTO DE SUJECION A PROCESO. 3. AUTO DE FORMAL PRISION. E. LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE RESUELVE SOBRE UN CASO EN QUE SE EJERCITO ESTA FACULTAD POR LA SUPREMA CORTE. IV. REFLEXIONES FINALES Y OBSERVACIONES PROPOSITIVAS.

I. LA PROBLEMATICA EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION DE SENTENCIAS

Como se ha manifestado en párrafos anteriores, toda sentencia que otorgue la protección de la justicia, tratándose ya sea del fuero federal o del fuero local o común, tiene por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos violados.

La sentencia, constituye así, el acto final de un procedimiento, por medio del cual se resuelve el punto controvertido.

La expresión “sentencia” deriva del vocablo latino ‘*sententia*’ que significa: “*Dictamen o parecer que uno tiene o sigue*”.¹³⁵ Así, tomando en consideración el significado etimológico de esta palabra, se puede decir que el juzgador a quien se le haya planteado el conflicto, dará su parecer sobre el problema controvertido, decidiendo respecto de éste.

Para Escriche, la palabra sentencia proviene del verbo latino “*sentire*”, “*sentiendo*”, porque el juez declara lo que siente según lo que resulta del proceso, referida evidentemente a lo que siente y valora respecto a la demanda, las excepciones y las probanzas aportadas al juicio.¹³⁶

Otras de las acepciones del término “sentencia”, se encuentra en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, el cual proporciona el significado gramatical de la frase ‘*sentencia definitiva*’, argumentando: “*Es aquella que termina el asunto o impide la continuación del juicio, aunque contra ella sea admisible recurso extraordinario, [o bien], es aquella en que el juzgador, concluido el juicio, resuelve finalmente sobre el asunto principal, declarando, condenando o absolviendo*”.¹³⁷

¹³⁵ Cfr. Silvestre Moreno Cora. *Tratado del Juicio de Amparo*. México, 1902, pp. 586. 602 y 603, citado por ARELLANO GARCIA, Carlos. *El Juicio de Amparo*, 3ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p.784.

¹³⁶ Cfr. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, p. 1452, citado por CASTRO, Juventino. *Garantías y Amparo*, Ob. cit., p. 527.

¹³⁷ *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia*. 19ª. edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1970, p. 1192.

En este orden de ideas, puede señalarse como concepto de sentencia, el siguiente:

“Es aquel acto jurisdiccional, a través del cual es resuelta la controversia que en principio le ha sido planteada al órgano juzgador, quien la pronuncia, una vez que han concluido las etapas del procedimiento seguido, declarando, condenando o absolviendo”.

La sentencia, junto con la acción y el procedimiento, representan los tres grandes temas del proceso. Y el juzgador al dictar su sentencia, se encuentra en calidad de impartidor de justicia, su verdadero papel. Allí es cuando le da ‘a cada quien lo suyo, conforme a las leyes’.

Sin embargo, y como se ha podido advertir de lo anteriormente expuesto, existen diversas clases de sentencias, tomado en consideración, por ejemplo, el momento procesal en que son pronunciadas, o bien, los efectos que trae consigo. Así, pueden clasificarse como sentencias definitivas, interlocutorias, declarativas, constitutivas, condenatorias o absolutorias.

Por una parte, las sentencias que son dictadas al final del procedimiento, ya sea de primera instancia o en segunda instancia, o verbigracia, en el juicio de amparo, constituyen aquellas resoluciones mediante las cuales se pone término al juicio o proceso, resolviendo la cuestión principal. Es decir, este tipo de resoluciones constituyen sentencias definitivas. Por el contrario, las sentencias pueden calificarse como interlocutorias, cuando resuelven un incidente promovido antes o después de dictarse la sentencia destinada a decidir la cuestión que constituye el objeto del juicio. Los incidentes pueden ser considerados como “aquel procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que, con independencia de la principal, surja en un proceso”.¹³⁸ Así las cosas, las sentencias interlocutorias, son aquellas resoluciones que, no tienden a

¹³⁸ PINA VARA, Rafael de. Ob. cit., p. 316.

resolver el conflicto principal planteado al órgano jurisdiccional, sino más bien, una cuestión accesoria a ésta, que haya surgido en el trayecto del proceso y que, sea necesario resolver.

Por su parte, las sentencias, atendiendo a los efectos o consecuencias que produzca, pueden clasificarse en declarativas, constitutivas, absolutorias o condenatorias, por señalar tan sólo algunas. En este sentido, una sentencia será declarativa cuando sirve a la necesidad social de esclarecer determinadas relaciones jurídicas, actos jurídicos o circunstancias de hecho, trascendentes para el derecho, por la eficacia de cosa juzgada de esta mera declaración.¹³⁹ Es decir, serán sentencias declarativas cuando testifiquen, revelen o acusen determinada situación, de importancia y trascendencia dentro del orden jurídico.

Serán sentencias constitutivas, aquellas resoluciones que recaigan en un juicio en el que se ha ejercido una acción de esta misma naturaleza, es decir, son aquellas que tienen como característica primordial la producción de un estado jurídico que antes de pronunciarse no existía en el mundo del derecho.

Las sentencias absolutorias, por su parte, son aquellas que tiene como efecto esencial liberar al sujeto demandado, de la pretensión aducida por el actor, esto en materias como la civil, agraria, administrativa, fiscal, entre otras, pero hablando de conflictos de índole penal, las sentencias absolutorias son aquellas por las cuales el sujeto activo del delito, inculpado, o procesado, es absuelto o redimido de la comisión o realización del hecho delictivo que se le imputaba.

En sentido contrario, son consideradas como sentencias condenatorias aquellas resoluciones que tienen la eficacia inmediata de la realización coactiva de su contenido en el caso de incumplimiento por la parte obligada

¹³⁹ Idem. p. 452.

contra la que se dirige. En otras palabras, las sentencias condenatorias son aquellas cuyo contenido es contrario a lo expresado por el demandado, tratándose de materias como la civil o administrativa, o bien, son aquellas resoluciones que imponen al procesado una sanción por ser considerado como autor de un delito por el que ha sido juzgado.¹⁴⁰

Ahora bien, toda sentencia que se pronuncie, ya sea declarativa, constitutiva, condenatoria, definitiva o interlocutoria, por mencionar sólo algunas, de nada serviría sino se llevará a cabo, es decir, sino se cumpliera o acatara. En este sentido, don Ignacio L. Vallarta, amparista clásico, respecto de la importancia de que se llevará a efecto la sentencia, ya sea por cumplimiento o bien por ejecución, expresaba en los siguientes términos, que:

“De nada serviría que una ejecutoria declare inconstitucional o nulo un acto dado; de nada aprovecharía al quejoso que la ley le diera el derecho de que se restituyesen las cosas al estado que tenían antes de violarse la constitución, si la sentencia no se llevara a puro y debido efecto, sino hubiera una autoridad encargada de su ejecución. De este punto de verdad importante, no se ha olvidado la ley, sino por el contrario, contiene las disposiciones que creyó bastantes para asegurar en todos casos el cumplimiento de la ejecutoria”.¹⁴¹

Sobre este mismo tema, el también amparista, Silvestre Moreno Cora, aludía a algunos aspectos de la eficacia real de las sentencias, al decir:

“La manera de cumplir las ejecutorias es muy variada, pues unas veces consistirá en revocar un procedimiento administrativo, otras en poner en libertad a quien estaba preso, y también en hacer cesar los efectos de un embargo, de una sentencia, etcétera; de manera que no es posible prever

¹⁴⁰ *Idem*, p. 179, 452 y 453.

¹⁴¹ Cfr. Ignacio L. Vallarta. *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*, México, 1896, pp. 232-240, citado por ARELLANO GARCIA, Carlos. *Ob. cit.*, p. 812 y siguientes.

todas las cosas que puedan ocurrir. [...] Lo que la ley quiere es que la ejecutoria se cumpla, y que se cumpla sin demora, para lo cual concede el término de 24 horas, contado desde que se comunicó a la autoridad responsable. Si pasase este plazo sin que haya cumplido, el juez de Distrito se dirigirá a la autoridad superior inmediata de la responsable pidiendo que obligue a ésta a dar cumplimiento a lo resuelto por la Suprema Corte en la ejecutoria respectiva”.

Obviamente, don Silvestre Moreno Cora, hacia alusión a la ejecución de las sentencias pronunciadas en materia de amparo, específicamente al procedimiento previsto en el artículo 105 de nuestra actual Ley de Amparo, sin embargo, es de advertirse que sus señalamientos pueden ser utilizados respecto a resoluciones que se dicten en materias diversas del juicio de amparo, pues todas aquellas resoluciones que tengan por efecto la producción, declaración, constitución, absolución o condenación respecto de algo o alguien, inminentemente deberán de ser acatadas, pues si no, ¿qué caso tendría el que el ordenamiento jurídico normativo regulará todo un procedimiento o juicio, tendiente a considerar ilícito o nulo, por así decirlo, a un determinado acto, y que dicha resolución de ilicitud o nulidad, una vez hecha, no fuera posible ejecutarla u obedecerla.

El vocablo “ejecución”, proveniente de la palabra latina *‘exsecutio’* *‘exsecutionis’*, expresa aquella acción y efecto de ejecutar. Por su parte, ejecutar es poner por obra una cosa.¹⁴²En el lenguaje jurídico, el término ‘ejecución’, entraña la actividad desempeñada por el poder público para obtener el acatamiento o cumplimiento forzado de lo establecido en los ordenamientos jurídicos normativos que regulan el orden social.

Por esta razón, la etapa del cumplimiento o la ejecución de las sentencias es tan importante como todo el proceso que le antecede. Una vez obtenido el fallo benefactor, para o con respecto de algo, es indispensable que

¹⁴² Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, ob. cit., p. 505.

éste se cumpla, o en caso de resistir a dicho cumplimiento, éste se haga acatar, mediante diversos medios, los cuales deben de encontrarse previstos y normados por la propia ley, regladora del proceso o juicio de que emane el fallo benefactor, porque, de lo contrario, de nada serviría todo lo que en la sentencia se contiene respecto de alguna situación determinada.

El párrafo tercero, del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece con respecto a la ejecución de sentencias, lo siguiente:

“Artículo 17.- ...

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

En este orden de ideas, serán los propios ordenamientos normativos, quienes establezcan los instrumentos y medidas necesarias para que el órgano emisor de la sentencia o resolución, al pronunciar ésta, se encuentre provisto de todos aquellos mecanismos legales, tendientes a conseguir que lo resuelto en la sentencia sea cumplido, ya en favor de una persona, ya en perjuicio de otra.

Empero esta situación, en ocasiones tales mecanismos ‘ejecutores de sentencias’, por así llamarles de alguna manera, no son lo suficientemente eficaces en su finalidad, pues en muchas de las ocasiones, por ejemplo, otorgan términos bastante prolongados con el propósito de que de cumplimiento la parte obligada jurídicamente a ello, de acuerdo con la resolución de que se trate, plazos, los cuales, suelen afectar la materia del juicio, hasta el grado de ocasionarse que ésta desaparezca o cese; o bien, en otras ocasiones, se permite que los sujetos obligados a acatar lo señalado en la sentencia (sean personas físicas, morales, instituciones gubernativas u organismos descentralizados), lo realicen, no en los términos expresados en

aquella, sino, en los términos que decidan hacerlo éstos, ocasionándose con dicha conducta, verbigracia, la repetición del acto reclamado, el defecto en la ejecución de la resolución, o el exceso en ésta. En otras ocasiones, la poca facilidad de las comunicaciones para con respecto de aquellas personas, organismos o dependencias que por mandato legal, sean los obligados a dar cumplimiento a lo previsto por la sentencia, provoca que ésta no sea cumplimentada eficaz y debidamente, situación que se ve aún más deteriorada cuando, los propios obligados, de forma inexcusable insisten en la emisión del acto impugnado, o bien, en eludir el fallo sentenciador.

Por lo anterior, la problemática en el procedimiento de ejecución de sentencias, es una situación que inminentemente puede llegar a darse en todas aquellas sentencias o resoluciones derivadas de cualquier juicio o proceso, independientemente de la materia de que se trate, y aún máxime si en éstas, se encuentra consignado algún fallo que traiga consigo la obligación de dar, actuar u omitir la realización de alguna cosa en determinado sentido.

Si bien es cierto, el derecho, al ser un producto social, pues como tal, se encuentra destinado para la sociedad misma, lo que trae como consecuencia que tenga como finalidad la previsión y reglamentación de las conductas sociales, también lo es, el hecho de que las realidades sociales que día con día surgen, rebasan de sobremanera lo previsto en los ordenamientos jurídicos legales, por lo que, en muchas de las ocasiones, las situaciones que se suscitan en nuestro mundo real no se ajustan o encuadran en las disposiciones normativas expedidas para ello, circunstancia que ocasiona que, si bien se pronuncie un fallo benefactor en torno de éstas, la ejecución de dicho fallo no sea posible, pues el derecho, ante este tipo de nuevas realidades, poco o nada puede hacer. Esto no significa que el sistema jurídico de un país, conlleve a calificarse como un mecanismo ineficaz ante los acontecimientos inéditos, lo que sucede es que, a pesar de que el derecho se circunscribe como un instrumento regulador de las situaciones que en el futuro se pudieran

presentar, algunas de éstas no se encuentran del todo reguladas, jurídicamente hablando, por lo que, al presentarse tales situaciones, el derecho, si bien, las norma de acuerdo con lo establecido en los ordenamientos legales, esto no es suficiente debido a la situación misma, por lo que, ha pesar de que el derecho la regula, no siempre las normas jurídicas destinadas para ello, prevén todas las particularidades que pudiera presentar aquella, por lo que, es incuestionable, que determinados aspectos de la realidad, resulten no previstos, o incluso aún, fuera del marco legal del que se trate, razón por la cual, la problemática en el procedimiento de ejecución de sentencias se acentúe con el devenir del tiempo.

II.- EXAMEN DE LA FRACCION XVI, DEL ARTICULO 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A. RAZONES DE SU EXISTENCIA

El artículo 107, fracción XVI, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone todo un mecanismo de protección para el acatamiento respecto de todos aquellos fallos concesorios que en materia de amparo sean pronunciados.

Históricamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, establecía en el artículo 107, fracción XVI, originalmente, lo siguiente:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

fracción XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda”.

Por virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en 31 de diciembre de 1994, el texto contenido en la fracción antes citada, sufrió una enorme transformación, estableciendo una gama de particularidades, las cuales se procederá a analizar a continuación:

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del oren jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

... fracción XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda. Si fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria”.

A juicio nuestro, la disposición constitucional transcrita amerita los siguientes comentarios:

1. La fracción XVI, antes transcrita, se refiere al procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo, así como también, establece las hipótesis de rebeldía de la autoridad, contra la cual se otorga el amparo, para cumplir con el fallo protector, hipótesis que hacen referencia a la insistencia por parte de la autoridad para la repetición del acto reclamado, o a la evasiva reiterada de aquella para darle cumplimiento a la sentencia del tribunal federal.
2. Siguiendo con lo establecido en la citada fracción XVI, las sentencias a las que debe dárseles cumplimiento, son aquellas pronunciadas en materia de amparo, pero no a cualquiera de ellas, sino únicamente a aquellas en las que se conceda el amparo y protección de la justicia federal; las sentencias que conceden el amparo son las que tienen el carácter de condenatorias, ya que las que sobreseen, o en su caso, niegan el amparo, son meras resoluciones declarativas.¹⁴³
3. Por tal motivo, la autoridad responsable,¹⁴⁴ debe de comprender bien todo lo que se ordena en la sentencia de amparo, así como en qué consiste la restauración de los derechos del quejoso pues, en caso de que dicha autoridad trate de eludir la sentencia, adquirirá una grave responsabilidad, pues ya no es el momento de acudir a subterfugios para desvirtuar el fallo declarado en la resolución de la Justicia Federal, en razón ha que ya ha

¹⁴³ Ver página 189.

¹⁴⁴ De acuerdo con lo establecido por el artículo 11 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, puede considerarse como autoridad responsable, aquella que "dicta, promulga, publica, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado". Sin embargo, a este respecto, debe decirse que en ocasiones una autoridad no es la responsable de dictar, promulgar, publicar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto o ley impugnado, por lo que, en este caso, no se estaría ante una 'autoridad responsable'. De ahí que, en este sentido, y en términos generales, nosotros consideramos como autoridad responsable, aquella a la cual se le atribuye el acto reclamado en el juicio de garantías respectivo.

pasado el momento procesal oportuno para objetar mediante recursos u otros medios impugnativos, la sentencia de amparo, ahora es el momento de acatar lo establecido en el fallo federal, y si la autoridad responsable, no lo obedece, las sanciones que le pueden sobrevenir son rigurosas y severas.

4. No se deja al legislador secundario, la libertad para determinar las sanciones que han de imponerse a la autoridad responsable considerada contumaz, pues al respecto, el legislador constituyente fija una serie de sanciones, que pueden ser estimadas como de suma severidad, sin embargo, se si toma en consideración que tales sanciones son impuestas únicamente cuando la autoridad responsable ha eludido el cumplimiento del fallo protector para el quejoso, o bien, ha insistido en la repetición del acto reclamado, a pesar de los requerimientos hechos por nuestro Máximo Tribunal de Justicia, se advierte que dichas sanciones no son más que la consecuencia de esa actitud rebelde por parte de la autoridad responsable. Así, las sanciones que pueden llegar a imponerse, son la separación inmediata de la autoridad contumaz respecto del cargo o función que venía desempeñando, así como la correspondiente consignación de aquella ante el Juez de Distrito que corresponda.
5. Debe decirse que, los efectos de la sentencia concesoria de amparo, no se agotan o concluyen con el cumplimiento de tal fallo, pues, la autoridad considerada como responsable, se encuentra obligada, después de ese cumplimiento, en el futuro, a abstenerse de realizar el mismo acto reclamado respecto del mismo quejoso, ya que, en caso de que se diera ésta hipótesis, tal autoridad se haría acreedora a la grave responsabilidad indicada en el párrafo anterior.
6. La misma fracción XVI, que ahora se analiza, dispone que en el caso de que la propia naturaleza del acto lo permita, nuestro más Alto Tribunal de Justicia, una vez que haya determinado, ya el incumplimiento del fallo

protector, o la repetición del acto reclamado, podrá de oficio, ordenar el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo de que se trate, siempre y cuando la ejecución de ésta provoque daños graves a la sociedad y a terceros en una mayor proporción que los beneficios que de índole económica pudiera obtener el quejoso. De la misma forma, también el quejoso, podrá pedir el cumplimiento sustituto de la sentencia, si es que así lo permite la naturaleza del acto reclamado. Este medio de cumplimiento se tramita por vía incidental. El juez escucha a las partes y resuelve lo conducente, determinando la forma y cuantía de la restitución.¹⁴⁵

7. Por último, la citada fracción del numeral 107 de nuestra Carta Magna Fundamental, prevé que, ya sea la inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, con respecto de aquellos procedimientos tendientes a provocar el cumplimiento de las sentencias de amparo, producirán, en todo caso, la caducidad de dicho proceso, caducidad que deberá darse conforme a los términos establecidos en la ley reglamentaria.

En otras palabras, puede decirse que el mecanismo previsto en el artículo 107, fracción XVI, anteriormente señalado, “es el procedimiento constitucionalmente establecido en la [...] Ley Fundamental, y reglamentado por los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Amparo, a favor del quejoso que obtuvo el amparo y protección de la justicia de la Unión, cuando la autoridad responsable se abstiene en forma absoluta de acatar la sentencia ejecutoria de amparo, y que aquel debe seguir para la eficaz ejecución de ésta”.¹⁴⁶

¹⁴⁵ PADILLA, José R. *Sinopsis de Amparo*, 4ª. edición, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 1996, p. 276 y 277.

¹⁴⁶ BERNAL, Polo. *Los Incidentes en el Juicio de Amparo*, Editorial Limusa, México, 1997, p. 143.

Además, como se podrá desprender de lo indicado en líneas atrás, la reforma constitucional de diciembre de 1994, suavizó en cierto modo esta drástica facultad conferida a la Suprema Corte de Justicia, haciendo una distinción entre incumplimiento excusable e inexcusable por parte de la autoridad estimada responsable. Así, cuando el cumplimiento sea inexcusable, a juicio de aquel Alto Tribunal, procederá éste de forma inmediata a la separación del cargo o función que realizaba dicha autoridad catalogada de responsable, consignándola ante el Juzgado de Distrito que corresponda. Si el incumplimiento fuera excusable, el mandato constitucional dispone que la Suprema Corte deberá de requerir a la autoridad responsable para que cumplimente lo dispuesto en el fallo federal protector, dándole para ello un plazo prudente. Si transcurrido dicho plazo, la autoridad responsable no ha acatado la sentencia concesoria de amparo, entonces, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra facultada para actuar en las anteriores condiciones relatadas. Esto es, destituirá a la autoridad rebelde de su cargo o función, consignándola ante el Juez de Distrito correspondiente.

Puede decirse que, dentro del texto de la Constitución Política Mexicana, son pocos los preceptos que contienen instituciones de tanta trascendencia y a través de los cuales se pretende lograr el restablecimiento del orden constitucional, como son los artículos 103 y 107. Este último, como se ha podido observar, contiene, además, una fracción de gran importancia, por establecer los mecanismos y formas a través de las cuales se hará cumplir con las resoluciones de los tribunales de la Federación dictadas en un juicio de amparo.

Se ha sostenido reiteradamente por los grandes constitucionalistas nacionales y extranjeros, así como por los juris-filósofos, que una declaración de garantías individuales sin un medio eficaz a través del cual se sancionen a las autoridades,

cuando éstas desconocen tales garantías y dejan de observar el mandato constitucional, emitiendo actos lesivos en las esferas jurídicas de los gobernados, sería tanto como establecer un simple catálogo de recomendaciones para dichas autoridades, sin tener realmente un dique u obstáculo a la actuación arbitraria estatal, ni un medio de asegurar o proteger los más valiosos derechos de los gobernados. Es decir, no crear un medio de control constitucional en favor de los gobernados para hacer obedecer y acatar el catálogo de garantías consagradas en la Ley Suprema del país, sería tanto como sostener que dicho catálogo de garantías es una simple declaración romántica y filosófica de derechos en favor de los gobernados que podrán ser acatadas o desconocidas, según lo decidan arbitrariamente las autoridades responsables.

Del mismo modo puede concluirse que el establecimiento de un juicio o medio de control constitucional en favor de los gobernados, como lo es el amparo, llegaría a ser una institución meramente filosófica, si no contara con los mecanismos adecuados para hacer cumplir todas aquellas sentencias dictadas por el órgano de control constitucional, en las que se decidió una controversia constitucional derivada de la violación de garantías individuales, puesto que los actos autoritarios, no encontrarían ninguna limitación o coto, provocándose con ello, el que las resoluciones judiciales fuesen meras recomendaciones para las autoridades, sin ninguna fuerza vinculatoria que las obligue a acatar las disposiciones contenidas en tales fallos.

Por tal motivo, el Constituyente de 1917-1917, preocupado por esta situación, buscó no sólo crear un medio de control constitucional esto es, un sistema mediante el cual se tutelara el orden constitucional nacional, sino que, además, a través del

procedimiento de ejecución de sentencias, contenido en la fracción XVI, del artículo 107 de la Carta Magna Federal, previno el instrumento jurídico por virtud del cual las sentencias pronunciadas en los juicios de amparo, no fueran inacatadas, toda vez que ante la posibilidad de que la autoridad considerada como responsable, evadiera el cumplimiento del fallo concesorio de amparo, o insistiera en la repetición del acto impugnado, el cumplimiento de las resoluciones no era un hecho certero, por lo que, para evitar esta seria problemática, introdujo en el numeral 107, fracción XVI, el procedimiento constitucional tendiente a ello.

Así, la simple amenaza de la separación del cargo, conjuntamente con la posibilidad de consignación por parte del más alto tribunal del país, a aquellas autoridades que incumplan con una sentencia dictada en un juicio de garantías, motiva el acatamiento de la misma, sino en una forma voluntaria, si de manera coactiva, pero siempre en beneficio del gobernado, agraviado por un acto de autoridad, así como el restablecimiento del orden constitucional nacional, razón de ser de esta fracción en la que se puede encontrar la aplicación del principio famoso que reza que no importan los medios que se utilicen, si no los fines que se obtengan; en este caso no importan los medios que se empleen para hacer cumplir con las sentencias de amparo, porque la finalidad es superior, si se toma en consideración que ésta se dirige hacia el restablecimiento del orden constitucional mexicano, y en consecuencia, la supremacía del mismo.

Esos son los motivos que tuvo el constituyente para establecer la fracción mencionada, pues con ella se pretende impedir el desacato o desobediencia por parte de las autoridades

gubernamentales, con respecto de las sentencias de amparo. En efecto, esta fracción habla de dos conductas que van a generar la separación del cargo de la autoridad responsable, así como su consignación. En mi manera de ver las cosas ningún incumplimiento de sentencia de amparo puede ser justificado, o excusable, puesto que en última instancia, con esa ejecutoria se pretende tan sólo resguardar el marco de constitucionalidad y el respeto del orden jurídico, a fin de salvaguardar y mantener vigente el estado de derecho. Por lo consiguiente cuando una autoridad responsable no quiere dar cumplimiento a una sentencia de amparo o no inicia los trámites tendientes a dar ese cumplimiento, debe de procederse conforme a la fracción constitucional analizada, pues de lo contrario, ello significaría tolerar la existencia del acto conculcador del orden jurídico nacional, así como seguir permitiendo la afectación a el gobernado con un acto inconstitucional, ergo, nulo e inválido.

En este orden de ideas, las razones de existencia de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, se basan en diversas premisas a considerar:

- a) En la distribución de facultades que hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ser el más Alto Tribunal de Justicia del país así como jefaturar a uno de los tres poderes en que se divide el Supremo Poder de la Federación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 49 y 94 de la Ley Fundamental, que a la letra establecen:

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto

en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

“Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito y en Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en pleno.”

- b) Por ello, cualquier autoridad que pretenda discutir o discuta y rechace o desobedezca, de acuerdo con sus propias conclusiones, lo resuelto por una Sala de la Suprema Corte en la materia que le es atribuida, se coloca en un plano contrario a la voluntad del pueblo de México, precisada en la propia Constitución General de la República y la consecuencia no puede ser otra que la separación del cargo y la consignación de las autoridades competentes, para que en su contra ejerciten las acciones penales respectivas. En suma, la Suprema Corte de Justicia no admite discusiones con ninguna autoridad responsable, respecto a lo resuelto en sus ejecutorias; lo contenido en ellas constituye la verdad legal, indiscutible e inconstitucional.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Lo anterior encuentra fundamento en la tesis sustentada por la anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 32, volumen IV, Cuarta Parte, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto disponen: INEJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. FIRMEZA DE LAS RESOLUCIONES DE LAS SALAS DE LA CORTE.- En la distribución de facultades que hace la Constitución Política Mexicana toca a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ser el mas Alto Tribunal de la República y jefaturar a uno de los tres poderes en que se divide el Supremo Poder de la federación (artículos 49 y 94 de la Constitución General). El funcionamiento de la Corte se realiza en Pleno o en Salas, de acuerdo con lo dispuesto en la propia Constitución y las Leyes Orgánicas respectivas, tanto del artículo 94 Constitucional como de los artículos 103 y 107 del propio ordenamiento; tanto estos preceptos como el artículo 14 de la Constitución, dan facultades a la propia Suprema Corte para que vigile, a instancia de interesados, la obligación que tienen todas las autoridades de ajustar sus actos a la constitución y a las leyes, y la forma de hacer efectiva esta garantía en beneficio de los ciudadanos; las

Por este motivo, los fallos que sean pronunciados por parte de la Suprema Corte, en tratándose de la materia de amparo, para el caso que nos ocupa, no pueden ni deben ser o quedar desobedecidos. Por el contrario, deben ser acatados en forma pletórica, sin dejar lugar a algún defecto o exceso en el cumplimiento de dicha ejecutoria. Ante esta situación, es la propia Constitución la que previniendo el desacato a tales resoluciones, establece diversos mecanismos para ello, entre los cuales encontramos al contenido en la fracción XVI, del numeral 107 constitucional.

En esta tesis, debe decirse que, en un principio son las autoridades responsables a quien les corresponde dar cumplimiento a lo establecido en la sentencia de amparo. Por su parte, las autoridades obligadas a ello serán aquellas que siendo parte, resultan condenadas en el juicio, esto es, serán aquellas cuyos actos fueron declarados inconstitucionales por ser violatorios de las garantías individuales de los particulares quejosos o agraviados.

Sin embargo, por criterio jurisprudencial se ha establecido, como obligadas, igualmente, a cumplir las ejecutorias de amparo, todas aquellas autoridades que por razón de sus atribuciones puedan intervenir en la ejecución de los actos reclamados, así y al efecto, dicho criterio sostiene:

Salas de la Suprema Corte, en la materia que se les ha atribuido, dictan resoluciones que no admiten revisión por ningún otro tribunal, ni pueden ser discutidas tampoco por ningún otro organismo judicial, ni siquiera por el pleno de la misma Corte. Este no es tribunal de instancia respecto de las Salas, y sus facultades son muy diversas de las de estas, y basta para percibirlo, una simple lectura de los artículos constitucionales citados y de las leyes reglamentarias de los mismos. Por ello, cualquier autoridad que pretenda discutir o discuta y rehace o desobedezca, de acuerdo con sus propias conclusiones, lo resuelto por una Sala de la Suprema Corte en la materia que le es atribuida, se coloca en un plano contrario a la voluntad del pueblo de México, precisada en la Constitución General de la República y la consecuencia no puede ser otra que la separación del cargo y la consignación a las autoridades competentes, para que en su contra se ejerciten las acciones penales respectivas. En suma, la Suprema Corte no admite discusiones con ninguna autoridad responsable, respecto a lo resuelto en sus ejecutorias; lo contenido en ellas constituye la verdad legal, firme, indiscutible e inmovible.

“EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYA INTERVENIDO EN EL AMPARO.- Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías esta obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo”.¹⁴⁸

Lo anterior significa que, las autoridades pueden ser consideradas como responsables por virtud de una “competencia sobrevenida”, la cual se presenta al crearse nuevos órganos de gobierno o cuando las facultades pasan de unos a otros.¹⁴⁹

Ahora bien, a este tipo de cumplimiento por parte de las propias autoridades responsables, puede llegar a denominársele “Cumplimiento por las autoridades Responsables”.

Sin embargo, en diversas ocasiones puede darse el que sean el propio juez o tribunal que haya conocido del amparo, el que lleve a cabo la ejecución de la sentencia de amparo, situación que de llegarse a dar, se estaría en presencia del “Cumplimiento por el propio órgano de control”. En este caso, el propio juzgador de amparo (juez de Distrito, autoridad que haya conocido del juicio, conforme al artículo 37 de la Ley de Amparo, o el Tribunal Colegiado de Circuito), independientemente de la remisión que hayan hecho del expediente a la Suprema Corte de Justicia para la separación y

¹⁴⁸ Tesis de jurisprudencia número 236, de la anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo VI, 1995, p. 189.

¹⁴⁹ PADILLA, José R. Ob. cit., p. 277.

consignación de la autoridad desobediente de que se trate, dictando las órdenes necesarias, y ...

“... si éstas no fueren obedecidas, comisionarán al secretario o actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, el mismo Juez de Distrito (o quien haya conocido del juicio en los términos del artículo 37) o el Magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismos. Para los efectos de esta disposición, el juez de distrito o el magistrado de circuito respectivo podrán salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le den aviso de su salida y del objeto de ella, así como de su regreso. Si después de agotarse todos estos medios no obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito, solicitarán por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria. (artículo 111 de la Ley de Amparo).

Lo anteriormente expuesto es en razón del imperativo constitucional derivado del artículo 107 de la Carta Federal, de que se debe vigilar el cumplimiento de los fallos de amparo, no sólo por parte de las autoridades responsables, sino también por parte de cualesquiera otro que intervenga en la ejecución, y cuidar además, de que tales ejecutorias no se cambien en ninguna forma, ni sean limitadas en sus efectos, ni sujetas a pretexto de aplicación de leyes posteriores, ni de intereses de terceros o de particulares, y cuya virtud no alcance a modificar la cosa juzgada, pues ello constituye el principio de seguridad jurídica por el que se impone que quien haya sido amparado contra un acto inconstitucional sea reintegrado en el disfrute de sus derechos individuales conculcados.

B. PROPOSITO

Siguiendo lo manifestado en párrafos precedentes, y como se ha podido advertir, la fracción XVI, del artículo 107 de la Carta Fundamental, establece la forma o da la pauta en que ha de procederse para evitar que una sentencia de amparo, que ha causado ejecutoria, sea desobedecida, ya sea porque la autoridad catalogada de responsable insista en la repetición del acto reclamado, o bien, porque ésta trate de eludir dicha resolución. Ante ello, las disposiciones de esta fracción conceden la facultad a la Suprema Corte de Justicia de separar de forma inmediata de su cargo a la autoridad desobediente que no acate las sentencias de amparo. Dicha facultad solamente puede ejercerla la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.¹⁵⁰ Además, aparte de la separación del cargo, procede también la consignación de la autoridad responsable, al juez de distrito que corresponda, para que la juzgue.

En este sentido, cuando se trate del incumplimiento de una ejecutoria de amparo, la Suprema Corte debe aplicar, desde luego, la medida que consiste en la separación de la autoridad, ya que esto tiene por fin facilitar la ejecución del fallo, eliminando el obstáculo principal, que es la autoridad que no quiere cumplirlo. La extrema importancia que tienen los fallos en materia de amparo, hace precisa y necesaria la eliminación de cualquier funcionario que entorpezca el cumplimiento de aquellos, pues de otro modo podrían ser fácilmente burlados, con gravísimo perjuicio para la sociedad. La medida de separación es indispensable, sin que pueda ser considerada como una pena, porque no se impone como consecuencia de un proceso, y porque la misma

¹⁵⁰ Respecto de esto, el artículo 105, párrafo segundo del ordenamiento citado, dispone: "Artículo 105.- ...Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley".

ley ordena que la autoridad responsable sea consignada al juez de distrito que corresponda, para que la juzgue y, si procede, la castigue; entonces si, con la pena que proceda; por lo tanto, la medida que consiste en separar a un funcionario de su cargo, debe ser considerada como solo un medio para lograr la ejecución del fallo, y no como una pena, y debe usarse de él, una vez que se comprueba suficientemente la desobediencia de la autoridad responsable, en cualquiera de las formas que establezca la fracción XVI del artículo 107 constitucional, y previos los procedimientos que fijan los artículos respectivos del capítulo XII de la Ley de Amparo.

Lo expresado en líneas arriba, encuentra apoyo en la tesis sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo: XXX, página 1477, y que a la letra dice:

“EJECUTORIAS DE LA CORTE, DESOBEDIENCIA A LAS. La fracción XVI, del artículo 107 constitucional, establece la forma en que ha de procederse para evitar que una sentencia de amparo sea desobedecida, ya sean porque la autoridad responsable insista en la repetición del acto reclamado, o ya porque trate de eludir la misma sentencia. Las disposiciones de esta fracción conceden la facultad de separar inmediatamente de su cargo a la autoridad responsable que no acate las sentencias de amparo. Dicha facultad solamente puede ejercerla la Suprema Corte de justicia, de acuerdo con lo mandado por el artículo 126 de la Ley de Amparo. Aparte de la separación del cargo, procede también la consignación de la autoridad responsable, al juez de distrito que corresponda, para que la juzgue. Cuando se trata del incumplimiento de una ejecutoria de amparo, la Suprema Corte debe aplicar, desde luego, la medida que consiste en la separación de la autoridad, ya que esto tiene por fin facilitar la ejecución del fallo, eliminando el obstáculo principal, que es la autoridad que no quiere cumplirlo. La extrema importancia que tienen los fallos en materia de amparo, hace precisa y necesaria la eliminación de cualquier funcionario que entorpezca el cumplimiento de aquellos, pues de otro modo podrían ser fácilmente

burlados, con gravísimo perjuicio para la sociedad. La medida de separación es indispensable, sin que pueda ser considerada como una pena, porque no se impone como consecuencia de un proceso, y porque la misma ley ordena que la autoridad responsable sea consignada al juez de distrito que corresponda, para que la juzgue y, si procede, la castigue; entonces si, con la pena que proceda; por lo tanto, la medida que consiste en separar a un funcionario de su cargo, debe ser considerada como solo un medio para lograr la ejecución del fallo, y no como una pena, y debe usarse de él, una vez que se comprueba suficientemente la desobediencia de la autoridad responsable, en cualquiera de las formas que establezca la fracción XVI del artículo 107 constitucional, y previos los procedimientos que fijan los artículos respectivos del capítulo X de la Ley de Amparo”.

Cabe mencionar que esta tesis, se encuentra dirigida al texto contenido en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, antes de que se diera la reforma de 31 de diciembre de 1994, pero, sin embargo, no por eso deja de ser importante y de suma trascendencia lo que establece respecto del por qué debe actuarse en la forma prevista en dicha fracción, esto es, separar de su cargo a la autoridad y consignarla en forma inmediata al Juzgado de Distrito que corresponda.

Así las cosas, se observa que las hipótesis de separación y consignación de la autoridad responsable, no es más que una medida de apremio utilizada por el legislador constituyente, tendiente a lograr que la ejecutoria de amparo sea cumplimentada en los términos en que se haya establecido, y para esto, el propio mandato constitucional ha dispuesto que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el órgano encargado de vigilar que tales resoluciones sean acatadas; pues de acuerdo con nuestro régimen constitucional, la Ley Suprema en toda la Unión es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el intérprete máximo de la misma es la Suprema Corte de

Justicia, cuyos fallos dotados de la fuerza de cosa juzgada¹⁵¹ en materia judicial, no pueden ser desconocidos, ni menos destruidos por ninguna autoridad, del rango que sea, la que inclusive, al hacerlo, incurre en los supuestos previstos en la multicitada fracción XVI, del artículo 107 constitucional. Pues, de lo contrario, es decir, de no haber dispositivo alguno tendiente a vigilar que se obedezcan las disposiciones contenidas en los fallos resolutivos, se subvertiría el orden jurídico del país, se harían nugatorias las prescripciones de la Ley Fundamental y el Principio de Supremacía de la misma, sobre la cual se encuentra asentado todo nuestro sistema de derecho, dándose con ello margen a la arbitrariedad y a la anarquía, provocándose con ello, la inseguridad de los gobernados, y en consecuencia, el resquebrajamiento del orden social, imperante en nuestra Nación.

Por todo ello, las disposiciones contenidas en el artículo 107, fracción XVI, de nuestra Carta Magna, no tienen otro propósito más esencial que el de dar cumplimiento a las ejecutorias que en materia de amparo sean pronunciadas por los órganos a quienes la Ley Suprema les ha encomendado esa función, cumplimentación que debe ser realizada por conducto de todos los medios jurídicos posibles, incluso mediante medidas de apremio, tal y como en este caso, las constituyen la separación y consignación de la autoridad considerada como responsable.

¹⁵¹ Recuérdese que la cosa juzgada es, en general, la irrevocabilidad que adquieren los efectos de la sentencia cuando contra ella no procede ningún recurso que permita modificarla. No constituye, pues, un efecto de la sentencia, sino una cualidad que se agrega a ella para aumentar su estabilidad y que igualmente vale para todos los posibles efectos que produzca. En otras palabras, la cosa juzgada es la autoridad y la fuerza que el mandato legal le atribuye a la sentencia ejecutoria. Ver PALLARES, Eduardo. Ob. cit., p. 198 a 206.

C. ORGANOS ANTE QUIEN SE REALIZA

Como ha quedado apuntado en líneas atrás, el mismo mandato constitucional, ha dispuesto que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el órgano ante quien se debe de realizar este procedimiento de ejecución de sentencia de amparo. Así, el mismo artículo 107, fracción XVI, ha establecido, en su primer párrafo:

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

... fracción XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda. Si fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados”.

Relacionado con esto, en la Ley de Amparo, Capítulo XII, Título Primero, denominado “De la Ejecución de las Sentencias”, se advierte que el legislador, al regular el procedimiento de ejecución de sentencias pronunciadas en materia de amparo, y establecer las sanciones que deben imponerse cuando se actualice alguno de los casos de incumplimiento a los fallos que otorgan la protección federal, reservó exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de decidir y resolver sobre el cumplimiento o desacato de las ejecutorias de amparo.

En este sentido, para lograr el total y correcto cumplimiento de la sentencia concesoria del amparo y de la justicia federal, tanto la Constitución General de la República, como la Ley de Amparo, establecen, conjuntamente:

- a) Que cuando la ejecutoria no se obedeciere, o se retardare su cumplimiento, por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervenga en la ejecución, a pesar de que se hubieran agotado los medios que tienen a su alcance el propio juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio, o la Sala correspondiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo directo, debe remitirse el expediente original a esta Suprema Corte de Justicia para que, funcionando en Pleno, en términos de lo dispuesto en el artículo 10, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resuelva acerca de la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional;
- b) Que cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria, debe remitirse también, a petición suya que deberá formular dentro de los cinco días siguientes al de la notificación correspondiente, el expediente a aquel Alto Tribunal, quien, funcionando igualmente en Pleno, debe resolver sobre el particular;
- c) Que cuando se denuncie la repetición del acto reclamado y, previo el trámite legal correspondiente, se arribe a la conclusión de que sí existe la repetición, debe remitirse, de inmediato, el expediente a esta propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que, funcionando en Pleno conforme a lo dispuesto en la citada fracción VII, del artículo 10, de la Ley Orgánica referida, y allegándose los

elementos de juicio que estime convenientes, emita la resolución correspondiente; y

- d) Que en los referidos casos de repetición del acto reclamado, cuando la resolución concluya que no exista ésta, debe remitirse, igualmente, el expediente a este Supremo Tribunal, siempre que así lo solicite la parte interesada dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente, para que el Tribunal en Pleno resuelva al respecto.

En este orden de ideas, y conforme a lo que precede, la exclusividad de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver, en definitiva, sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que deriva del contenido de las disposiciones legales citadas en el párrafo anterior, se justifica plenamente si se tiene en cuenta que, dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público¹⁵² y de gran trascendencia para la vida jurídica-institucional

¹⁵² Respecto del carácter de orden público que detentan las resoluciones pronunciadas en materia de amparo, debe de señalarse la tesis 3ª. XCI/91, sustentada por la anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII-Junio, página 99, y cuyo rubro y texto, es "SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO ES DE ORDEN PUBLICO DEBIENDOSE EVITAR ACTUACIONES O DECISIONES QUE LO DIFICULTEN O IMPIDAN. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución, y 105 y 113 de la Ley de Amparo, en cuanto a las medidas que deben adoptarse para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo, debe establecerse que éste es de orden público, lo que exige que las decisiones y acciones que se adopten en esa materia, no tiendan a propiciar la dificultad o imposibilidad de llegar a ese objetivo. Por consiguiente, si bien la improcedencia del incidente de inejecución de sentencia se produce cuando existe un acto que entraña un principio de cumplimiento, ello solo resulta aplicable cuando tal situación se presente con anterioridad a la promoción del referido incidente y no cuando ello ocurre durante su tramitación pues, en este caso, en el debe lograrse el pleno cumplimiento de la sentencia y proceder, en su caso, a adoptar las medidas consignadas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución".

del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la concordia, tranquilidad y seguridad de los individuos, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de la Carta Magna, que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal. Además, la voluntad del legislador expresada en el sentido de otorgar competencia exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, para resolver, en definitiva, las cuestiones antes apuntadas, se corrobora completamente si se tiene presente que ello no sólo se deriva y explica, como se acaba de precisar, del texto mismo de las disposiciones relativas y de la naturaleza de los fallos constitucionales, sino que se patentiza en la exposición de motivos del decreto de fecha 30 de diciembre de 1950¹⁵³, que reformó y adicionó diversos artículos de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que, en su parte conducente, dice:

"El incidente de inejecución de sentencias de amparo que otorgan la protección de la justicia federal, se ha conservado como de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, aunque la ejecutoria sea pronunciada por Tribunal Colegiado de Circuito, en respeto de la interpretación que existe acerca de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República, y porque la esencia del Poder Judicial de la Federación, que queda concretada en la Suprema Corte de Justicia, exige que sea ésta la que provea sobre el debido cumplimiento de las sentencias definitivas emanadas de los diversos órganos del mismo poder".

En otras palabras, al constituirse el cumplimiento y ejecución de los fallos provenientes de las resoluciones de los juicios de amparo, como una cuestión de orden público, y de enorme trascendencia para el sistema jurídico nacional, y cuyo acatamiento implica no sólo el mantenimiento del orden social sino una forma de hacer imperar los preceptos normativos

¹⁵³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1950.

constitucionales, lo más correcto es que el procedimiento de ejecución de tales resoluciones sea encomendado a nuestro más Alto Tribunal de Justicia, es decir, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ésta al ser el órgano que encabeza al Poder Judicial de la Unión, es la dependencia más adecuada para vigilar el que cualquier fallo tendiente a otorgar el amparo y protección de la justicia federal, sea obedecido en los términos en que se haya pronunciado, y, en consecuencia, también se erige como el órgano más apropiado para que ante él sea substanciado el procedimiento de ejecución de sentencias, dictadas en materia de amparo.

Lo expresado, encuentra apoyo en la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 115-120, Primera Parte, página 142, cuyo rubro y texto, dispone:

“SENTENCIAS DE AMPARO. FACULTAD EXCLUSIVA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PARA RESOLVER SOBRE SU CUMPLIMIENTO O INCUMPLIMIENTO. De las disposiciones contenidas en el Capítulo XII del Título Primero, Libro Primero, de la Ley de Amparo, se advierte que el legislador, al regular el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo y establecer las sanciones que deben imponerse en los casos de desacato a los fallos que otorgan la protección federal, reservó exclusivamente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República. En efecto, de lo establecido en los artículos 104, 105, 106, 107, 108 y demás relativos de la Ley de la materia se observa que el legislador, después de señalar los diversos pasos a seguir por parte del juez de Distrito o de la autoridad que haya conocido del juicio, o por parte de las Salas de este Alto Tribunal o del tribunal colegiado respectivo en los casos de amparo directo, para lograr el cabal cumplimiento del fallo protector de garantías y después de prever, inclusive, las hipótesis de retardo en el acatamiento de la sentencia por evasivas o procedimientos

ilegales de la autoridad responsable, así como de repetición del acto reclamado, como formas de desacato de la sentencia, dispuso lo siguiente: a) Que cuando la ejecutoria no se obedeciere, o se retardare su cumplimiento, por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervenga en la ejecución, a pesar de que se hubieran agotado los medios que tienen a su alcance el propio juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio, o la Sala correspondiente de este Supremo Tribunal o el Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo directo, debe remitirse el expediente original a esta Suprema Corte de Justicia para que, funcionando en Pleno, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resuelva acerca de la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional; b) Que cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria, debe remitirse también, a petición suya que deberá formular dentro de los cinco días siguientes al de la notificación correspondiente, el expediente a este Alto Tribunal, quien, funcionando igualmente en Pleno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica antes citada, debe resolver sobre el particular; c) Que cuando se denuncie la repetición del acto reclamado y, previo el trámite legal correspondiente, se arribe a la conclusión de que sí existe la repetición, debe remitirse, de inmediato, el expediente a esta propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que, funcionando en Pleno conforme a lo dispuesto en la citada fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica referida, y allegándose los elementos de juicio que estime convenientes, emita la resolución correspondiente; y d) Que en los referidos casos de repetición del acto reclamado, cuando la resolución concluya que no exista ésta, debe remitirse, igualmente, el expediente a este Supremo Tribunal, siempre que así lo solicite la parte interesada dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente, para que el Tribunal en Pleno resuelva al respecto. La exclusividad de la competencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver, en definitiva, sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que deriva del contenido de las disposiciones legales citadas en el párrafo anterior, se justifica plenamente si se tiene en cuenta que, dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y

oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica-institucional del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la concordia, tranquilidad y seguridad de los individuos, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de la Carta Magna, que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal. Además, la voluntad del legislador expresada en el sentido de otorgar competencia exclusiva al Pleno de este Alto Tribunal, para resolver, en definitiva, las cuestiones antes apuntadas, se corrobora cabalmente si se tiene presente que ello no sólo se deriva y explica, como se acaba de precisar, del texto mismo de las disposiciones relativas y de la naturaleza de los fallos constitucionales, sino que se patentiza en la exposición de motivos del decreto de fecha 30 de diciembre de 1950, que reformó y adicionó diversos artículos de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que, en su parte conducente, dice: "El incidente de inejecución de sentencias de amparo que otorgan la protección de la justicia federal, se ha conservado como de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, aunque la ejecutoria sea pronunciada por Tribunal Colegiado de Circuito, en respeto de la interpretación que existe acerca de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República, y porque la esencia del Poder Judicial de la Federación, que queda concretada en la Suprema Corte de Justicia, exige que sea ésta la que provea sobre el debido cumplimiento de las sentencias definitivas emanadas de los diversos órganos del mismo poder".¹⁵⁴

¹⁵⁴ Debe señalarse que para los efectos de esta investigación, los artículos y fracciones señalados en la tesis anterior, han sido modificados, pues actualmente, las facultades de la Suprema Corte de Justicia, a las que se refiere esta tesis, han sido establecidas en distintos preceptos de los indicados por aquella. De ahí que, los artículos establecidos en nuestra investigación, puedan no corresponder con los citados en las tesis en las cuales se apoya el presente trabajo, pero ello, únicamente y como ya se explicó, se debe a razones de actualización legislativa.

D. TIPO DE SENTENCIAS EN QUE SE APLICA EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION.

Después de analizar la fracción XVI, del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede decirse que todo aquel fallo o resolución que en materia jurídica sea pronunciado, debe de cumplirse, ya sea través de procedimientos establecidos en los ordenamientos jurídicos secundarios, o en la propia Carta Fundamental, pues no debe de olvidarse que lo asentado en cualquier sentencia, constituye la verdad firme y legal, que no admite ya recurso o medio de impugnación alguno, y por tanto, su cumplimiento es inexorable, además de ser una cuestión de orden público, tal y como lo señala el propio artículo 17, párrafo tercero, de la Ley Suprema, al establecer:

“Artículo 17.- ...

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

Por tal virtud, toda aquella resolución que implique una ejecución, debe de encontrarse provista de medios por los cuales, dicha ejecución sea ejercida, cumpliendo con ello, lo previsto en el fallo de que se trate.

Ahora bien, el procedimiento de ejecución de sentencias, contemplado en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, específicamente contempla tres tipos de resoluciones en el que se puede aplicar, y que son a saber:

1. En el Amparo,
2. En las Controversias Constitucionales, y
3. En las Acciones de Inconstitucionalidad.

1. AMPARO

Para precisar el alcance legal que tienen las sentencias definitivas que se pronuncien en los juicios de amparo, es preciso hacer referencia respecto todos los efectos y limitaciones de esta importante y valiosa institución de defensa constitucional fue establecida por primera vez en nuestro régimen jurídico federal, hasta como están señalados actualmente en la Constitución General de la República, vigente desde el año de 1917.

En este sentido, puede comenzarse diciendo que, por iniciativa de don Mariano Otero ante el Congreso Constituyente de 1846 y la urgencia "de acompañar el restablecimiento de la Federación [como decía en aquella época], de una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares, era preciso que se elevase a gran altura al Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les otorgaba la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión". Por este motivo, el propio Congreso acogió la defensa del particular contra tales actos [que posteriormente fueron ampliados a los provenientes de los poderes judiciales de los Estados y de la Federación] a través del juicio de amparo, aunque limitando el alcance de las sentencias definitivas que en tales juicios se pronunciaran.

Así, el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847, dispuso:

"ARTICULO 25. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la

Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general, respecto de la ley o del acto que lo motivare".¹⁵⁵

Mediante una acertada diferenciación propuesta por la Comisión encargada de redactar la Constitución de 1857, que ella misma la calificó como "la reforma tal vez más importante que tiene el proyecto de tratar de las controversias que se susciten por leyes o actos de la Federación o de los estados, que ataquen sus respectivas facultades o que violen las garantías otorgadas por la Constitución", el constituyente de 1856 reservó al juicio de amparo, el conocer de toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal; excluyendo las demás controversias en materia federal, para que de ellas conociese el mismo Poder Judicial de la Federación actuando en juicios de su jurisdicción ordinaria; y limitando también el alcance de las sentencias pronunciadas en amparo.

De esta manera, los artículos 101 y 102 de la citada Constitución de 57 establecían:

"ARTICULO 101. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite. I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal".

"ARTICULO 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será tal, siempre, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a

¹⁵⁵ TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit., p. 475.

sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare". ¹⁵⁶

Finalmente, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el año de 1917, ha conservado tal diferenciación jurisdiccional, encomendando al Poder Judicial de la Federación el conocimiento de ambas clases de controversias y dándole por ello plenitud de jurisdicción constitucional extraordinaria en los casos de amparo y ordinaria en los demás, en éstos, cuando sólo se controviertan cuestiones meramente legales en materia federal; y conservó el mismo alcance limitado en las sentencias pronunciadas en los juicios de amparo. En este sentido, los artículos relativos, establecen lo siguiente:

"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal".

"ARTICULO 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada. II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare...".

Por su parte, la Ley de Amparo, al reglamentar este precepto constitucional, dispuso en el párrafo primero de su artículo 76, al respecto:

"Artículo 76.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas

¹⁵⁶ Idem, p. 623 a 625.

morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

Por otra parte y para el fin que se persigue, es preciso señalar que jurídicamente la acción de amparo no es un derecho de acción procesal ordinaria civil, penal o administrativa (que fundamentalmente consiste en motivar la prestación por parte del estado de su actividad jurisdiccional para la declaración del derecho incierto de los particulares o del estado como sujeto de derecho privado, y para la realización forzosa de sus intereses cuando su tutela sea cierta); sino que es puramente constitucional, nace directamente de la Constitución; va dirigida a controlar el acto de la autoridad, no la ley común; no le interesa la violación de derechos efectuada por particulares y entre particulares, ni los obstáculos que se opongan a la realización de la norma jurídica.

Así, la acción de amparo no tutela los intereses que en el acto jurisdiccional ordinario se han dejado a los tribunales comunes; sino que va dirigida a hacer respetar la propia Constitución cuando la autoridad ha rebasado sus límites.

De aquí que la sentencia de amparo no satisfaga de manera preferente intereses tutelados por la norma jurídica meramente legal o ley común; ya que, como culminación de la acción constitucional extraordinaria, se limita a amparar y proteger al agraviado sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare; y por ello el efecto jurídico de una sentencia de amparo es el de restituir al propio agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación si el acto reclamado es de carácter positivo, u obligando a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que

se trate y a cumplir por su parte lo que la misma garantía exija, si aquél es negativo, según lo consigna el artículo 80 de la Ley de Amparo.

Por esta razón, las sentencias de amparo sólo pueden resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto que se reclama, y nunca sobre cuestiones cuya decisión compete a los tribunales del fuero común.

En otras palabras, el efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional, concediendo el amparo, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven. Y dada, pues, la naturaleza jurídica propia la sentencia de amparo en ningún caso puede tener efectos erga omnes, ya que, según se ha dicho, ésta sólo debe de ocuparse de personas particulares sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que motivare el juicio; lo que no sucede en las pronunciadas en los juicios comunes, que frecuentemente sí tienen esas consecuencias, como sucede en todas las sentencias declarativas.

Así las cosas, y una vez determinado cuál es el alcance legal de las sentencias de amparo, es conveniente proceder a analizar los diversos procedimientos previstos en la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendientes a lograr el cumplimiento de las resoluciones derivadas de los juicios de garantía, para posteriormente, hacer alusión, de manera específica, al procedimiento de ejecución de sentencias, previsto y regulado por el artículo 107, fracción XVI de la Carta Magna Federal.

En este orden de ideas, el sistema dispuesto por la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias en las que se conceda la protección de la Justicia Federal, está compuesto de diversos procedimientos, los cuales

se excluyen entre sí, y cuya procedencia depende de que se actualice o no algunos de los supuestos, a saber:

- 1) En el supuesto de que exista, por parte de la autoridad responsable, cumplimiento excesivo o defectuoso de la sentencia de amparo, en todo caso, el quejoso puede acudir al recurso de queja (previsto en el artículo 95 y siguientes de la Ley de Amparo), en contra de los actos que ocasionaron tal exceso o defecto de aquella, y en contra de la resolución que llegue a pronunciarse, procede, igualmente, recurso de queja (artículo 95, fracción V, del citado ordenamiento).
- 2) En el caso de que se presente repetición del acto reclamado cuando la autoridad reitera la conducta declarada inconstitucional, esto es, violadora de garantías individuales, entonces:
 - a) Si el juez o tribunal que conozca del juicio de amparo, resuelve que efectivamente la autoridad considerada como responsable ha incurrido en esta repetición, entonces resolverá lo conducente procediendo a enviar los autos del expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que sea ésta quien determine si es el caso de imponer la sanción de destitución y su consignación ante el Juzgado de Distrito que corresponda.
 - b) Si el juez o tribunal que haya conocido del juicio de garantías resuelve que la autoridad responsable no incurrió en repetición del acto reclamado, procede la inconformidad en contra de su decisión, cuya resolución podría conducir, en el supuesto de ser fundada, y una vez agotado los trámites legales, a la destitución de la autoridad y a la consignación, señaladas en el inciso precedente.

- 3) En el caso de que se de el desacato a la sentencia de amparo, cuando la autoridad responsable, ya sea de forma abierta o por medio de evasivas, se abstenga totalmente de obrar en el sentido ordenado por el fallo de la sentencia de amparo, o bien, no realiza la prestación, ya de dar, ya de hacer, o en todo caso, de no hacer, la cual constituye el núcleo de la garantía que se estimó violada, sino que lleva a cabo actos que resultan intrascendentes, secundarios o poco relevantes para dicho acatamiento, entonces, debe de observarse:
- a) Si el juez o tribunal que conoce del asunto, considera que no se ha cumplido con la sentencia a pesar de los requerimientos dirigidos a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, remitirá de oficio el asunto a la Suprema Corte, iniciándose el incidente de inexecución, el cual puede conducir a la destitución de la autoridad responsable en términos del artículo 107, fracción XVI, constitucional.
 - b) Si el juez o tribunal resuelve que la responsable cumplió la sentencia, procede la inconformidad en contra de su decisión, cuya resolución podría conducir a la destitución de la autoridad responsable y su consignación ante un juez de Distrito, si la Suprema Corte comprueba que ésta incurrió en evasivas o procedimientos ilegales para incumplir, dando la apariencia de acatamiento.
 - c) Si el quejoso elige que la sentencia de amparo se dé por cumplida mediante el pago de una indemnización, entonces se procederá a tramitar el incidente de pago de daños y perjuicios.

Lo anteriormente expuesto, encuentra apoyo en la tesis P.LXIV/95 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo II, octubre de 1995, página 160, que a la letra dispone:

“SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA LOGRAR SU CUMPLIMIENTO. El sistema dispuesto por la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias que concedan la Protección Federal se compone de diversos procedimientos, excluyentes entre sí, cuya procedencia depende de que se actualice alguno de los siguientes supuestos: 1o. Desacato a la sentencia de amparo cuando la autoridad responsable, abiertamente o con evasivas, se abstiene totalmente de obrar en el sentido ordenado por la sentencia, o bien no realiza la prestación de dar, hacer o no hacer que constituye el núcleo esencial de la garantía que se estimó violada en la sentencia, sino que desarrolla actos que resultan intrascendentes, secundarios o poco relevantes para dicho cumplimiento. En este supuesto: a) Si el juez o tribunal que conoce del asunto declara que no se ha cumplido la sentencia a pesar de los requerimientos dirigidos a la autoridad responsable y a su superior jerárquico (artículo 105, primer párrafo), remitirá de oficio el asunto a la Suprema Corte, iniciándose el incidente de inejecución (artículo 105, segundo párrafo) que puede conducir a la destitución de la autoridad responsable en términos del artículo 107, fracción XVI, constitucional; b) Si el juez o tribunal resuelve que la responsable cumplió la sentencia, procede la inconformidad en contra de su decisión (artículo 105, tercer párrafo), cuya resolución podría conducir a la destitución de la autoridad responsable y su consignación ante un juez de Distrito, si la Suprema Corte comprueba que ésta incurrió en evasivas o procedimientos ilegales para incumplir, dando la apariencia de acatamiento; c) Si el quejoso elige que la sentencia de amparo se dé por cumplida mediante el pago de una indemnización, procede el incidente de pago de daños y perjuicios (artículo 105, último párrafo). 2o. Cumplimiento excesivo o defectuoso de la sentencia de amparo. En este supuesto, el quejoso puede acudir al recurso de queja en contra de los actos de la autoridad responsable (artículo 95, fracciones II y IV) y en contra de la resolución que llegue a dictarse, procede el llamado recurso de queja

(artículo 95, fracción V), cuya resolución no admite a su vez medio de impugnación alguno. 3o. Repetición del acto reclamado cuando la autoridad reitera la conducta declarada inconstitucional por la sentencia de amparo. En este supuesto: a) Si el juez o tribunal resuelve que la autoridad incurrió en esta repetición, procede el envío de los autos a esta Suprema Corte para que determine si es el caso de imponer la sanción de destitución y su consignación ante un juez de Distrito; b) Si el juez o tribunal resuelve que la autoridad no incurrió en repetición del acto reclamado, procede la inconformidad en contra de su decisión (artículo 108), cuya resolución podría conducir, en caso de ser fundada, y una vez agotados los trámites legales, a la destitución de la autoridad y a la consignación señalada. En estos supuestos, los procedimientos que podrían conducir a la destitución de la autoridad responsable se tramitarán sin perjuicio de las medidas que deban tomarse hasta obtener el cumplimiento del fallo protector”.

En este sentido, y como se advierte del argumento precedente, existen tres tipos de procedimientos, regulados por la Ley de Amparo, tendientes a obtener el cumplimiento de lo establecido en el fallo concesorio de garantías: El recurso de queja, en el caso de que se impugne el cumplimiento defectuoso o excesivo de la sentencia de amparo; o bien, en el supuesto de darse la repetición del acto reclamado por parte de la autoridad responsable, es procedente lo establecido en la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución General de la República, así como lo previsto en el artículo 105 y siguientes de la Ley de Amparo; mismas disposiciones a aplicarse en el caso de que la responsable se abstenga o evada el cumplimiento del fallo de amparo.

Una vez explicado cuáles son los mecanismos contenidos en la Ley de Amparo, destinados a propugnar porque lo establecido en las sentencias de amparo sea acatado en forma completa y eficiente; se procederá a analizar, de una manera más detallada lo relativo al procedimiento de ejecución de sentencias en tratándose de la materia de amparo.

Como se ha reiterado en diversas ocasiones, el procedimiento de ejecución de sentencias, contemplado en la fracción XVI, del numeral 107 constitucional, puede llegar a considerarlo como “el procedimiento constitucionalmente establecido en la [...] Ley Fundamental, y reglamentado por los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Amparo, a favor del quejoso que obtuvo el amparo y protección de la justicia de la Unión, cuando la autoridad responsable se abstiene en forma absoluta de acatar la sentencia ejecutoria de amparo, y que aquel debe seguir para la eficaz ejecución de ésta”.¹⁵⁷

Ante tal situación, no sólo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Primero, Capítulo XII, denominado “De la Ejecución de las Sentencias”, establece toda una diversidad de reglas y presupuestos, necesarios en el trámite, substanciación y resolución con respecto al procedimiento de ejecución de sentencias de amparo, establecido, en la tan ya citada fracción XVI, del artículo 107 constitucional, disposiciones que a continuación serán examinadas.

En efecto, el artículo 107, fracción XVI, de nuestra Ley Fundamental, establece:

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

... fracción XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda.

¹⁵⁷ BERNAL, Polo. Ob. cit., p. 143.

Si fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria”.

Aunado con esto, el artículo 105, párrafos primero y segundo, de la Ley de Amparo, dispone lo siguiente:

“Artículo 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se tratare de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere a su vez, superior jerárquico, también requerirá a este último.

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del

artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley...”.

A su vez, el artículo 106, de este mismo ordenamiento, prevé en lo conducente, lo siguiente:

“Artículo 106.- En los casos de amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. En casos urgentes y de notorios perjuicios para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio.

En el propio despacho en que haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria, o en su caso, la orden telegráfica, no quedará cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior”.

De lo anteriormente transcrito, se advierte que debe de distinguirse dos momentos dentro del procedimiento de ejecución de sentencias. El primero de ello, que puede calificarse como procedimiento de ejecución de sentencia, propiamente dicho, en el cual se requiere a la autoridad catalogada como responsable o, en su caso, a los superiores jerárquicos de ésta, a fin de que el fallo concesorio de amparo, sea acatado. En tanto, el segundo momento o fase, se desprende cuando, una vez agotado todas las gestiones anteriores, el órgano que haya conocido del juicio de garantías, concluye que es necesario remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos precisados en la fracción XVI, del numeral 107 constitucional, y que es, precisamente donde se inicia el incidente de inejecución de sentencia, abriéndose el expediente respectivo.

Dicho criterio, encuentra fundamento en la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 12, Primera Parte, página 33, que señala al respecto, lo siguiente:

“SENTENCIAS DE AMPARO, INEJECUCION DE LAS. Según los artículos 105, 106 y 108 de la Ley de Amparo, y la fracción XVI del artículo 107 constitucional, dos son las fases procesales a seguir, y dos las autoridades Judiciales federales a intervenir, para los casos de imputación de desobediencia a las sentencias dictadas en juicio de amparo directo o indirecto. La primera corresponde a la autoridad judicial federal que conoció del juicio y comprende la adopción de medidas tendientes al logro de la ejecución de la sentencia, la que concluye, bien con la atención a los requerimientos de ejecución del fallo protector, o bien con el envío a la H. Suprema Corte de los autos y remisión del informe en los términos previstos por el artículo 108 de la Ley de Amparo sobre la contumacia apreciada. Es propiamente este segundo procedimiento que sucede a la consignación de la contumacia lo que constituye el incidente de inejecución de sentencia en el que la H. Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno, decidirá si procede o no la adopción de las dos severas medidas previstas por la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que son las mismas que señala el artículo 108 de la Ley de Amparo”.

En este sentido, del artículo 107, fracción XVI, de la Norma Fundamental, y de las demás disposiciones contenidas en la Ley de Amparo, se aprecia que, el procedimiento de ejecución de sentencias, tratándose de la materia de amparo, se desarrolla en dos fases; la primera, tendiente a dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, mediante determinadas medidas, y que concluye, ya sea con el cumplimiento del fallo concesorio de amparo, o bien, con la remisión de los autos a la Suprema Corte, para que esta resuelva lo procedente con respecto a la separación y consignación de la autoridad responsable, en tanto que la fase segunda, inicia con la apertura del llamado incidente de ejecución de sentencia, concluyendo con la separación del cargo

que venía desempeñando la autoridad responsable, así como su consignación penal ante el Juez de Distrito que corresponda.

Esta distinción de fases que conforman el procedimiento de ejecución de sentencias, previsto por el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución General de la República, encuentra apoyo en el criterio sustentado en la tesis 2ª. XV/97 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial Federal, Novena Epoca, Tomo V, febrero de 1997, página 350, que establece al respecto, lo siguiente:

“SENTENCIA DE AMPARO. DIFERENCIAS ENTRE PROCEDIMIENTO PARA SU EJECUCION E INCIDENTE DE INEJECUCION. En la tesis 2a. XCV/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente al mes de octubre de mil novecientos noventa y cinco, con el rubro: "INCONFORMIDAD. RESULTA IMPROCEDENTE SI EL JUEZ DE DISTRITO NO SE PRONUNCIO SOBRE SI LA EJECUTORIA DE AMPARO FUE O NO CUMPLIDA", este alto tribunal consideró que cuando no se haya logrado el cumplimiento de una sentencia que otorga la protección constitucional, el Juez de Distrito, de oficio o a instancia de parte, abrirá el incidente de inejecución de sentencia con el propósito de lograr el cabal cumplimiento del fallo protector, realizando las diligencias idóneas señaladas en el artículo 105 de la Ley de Amparo. Al respecto, esta Segunda Sala considera conveniente precisar que un estudio más detenido del precepto que se invoca en dicha tesis, ha llevado a considerar que deben distinguirse dos momentos en la actuación del Juez de Distrito que busca el cumplimiento de la sentencia de amparo: el primero, que puede calificarse como procedimiento de ejecución de sentencia, en que requiere a la autoridad responsable o a sus superiores a fin de que se acate el fallo; y el segundo, en el que habiendo agotado esas gestiones, concluye que es necesario remitir el expediente a la Suprema Corte para los efectos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, y que es, propiamente, cuando se inicia el incidente de inejecución, abriéndose el expediente respectivo. De ello se sigue que cuando el Juez de Distrito, sin decidir aún enviar el expediente a la Suprema Corte, realiza actos diversos para lograr el acatamiento de la sentencia, se está en presencia

de actos desarrollados dentro del procedimiento de ejecución de la misma, y será hasta que decida que no hubo cumplimiento y envíe a la Suprema Corte el expediente para los efectos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, cuando se abra el incidente de inejecución de sentencia. En cambio, cuando el Juez de Distrito resuelva que la sentencia se ha cumplido, dicho pronunciamiento habilita al quejoso para oponerse a través del incidente de inconformidad”.

Por este motivo, resulta indispensable, analizar ambas fases o etapas que se presentan en el procedimiento de ejecución de sentencias en materia de amparo, examinando en cada una de ellas, los pormenores y particularidad que las integran:

PRIMERA FASE:

Como se indicó en párrafos precedentes, la primera fase del procedimiento previsto en la fracción XVI, del artículo 107, de la Carta Magna, inicia con la realización de cada una de las medidas tendientes a lograr el cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

En este sentido, debe señalarse lo previsto en los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Amparo, que establecen lo siguiente:

“Artículo 104.- En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes.

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria, sin perjuicio de comunicarla íntegramente, conforme al párrafo anterior.

En el propio oficio en que haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia”.

“Artículo 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se tratare de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere a su vez, superior jerárquico, también requerirá a este último.

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley...”.

“Artículo 106.- En los casos de amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. En casos urgentes y de notorios perjuicios para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio.

En el propio despacho en que haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria, o en su caso, la orden telegráfica, no quedare cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior”.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 104 y 105 de la Ley de Amparo, luego que la sentencia haya causado ejecutoria o de que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el Juez de Distrito debe comunicar ese hecho a las responsables y prevenirlas para que, dentro de las veinticuatro horas siguientes, informen sobre el cumplimiento. En caso de que omitieran rendir el informe, el propio Juez debe requerir al superior jerárquico con idéntico propósito, y si éste no atendiere al requerimiento formulado por la autoridad judicial, entonces, deberá de procederse, ante el desacato señalado, a remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos establecidos en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución General de la República.

Como puede advertirse, para el cumplimiento de las ejecutorias de amparo, los artículos anteriormente citados, prevén un procedimiento al que se encuentra sujeto el juez de Distrito para obtener de las autoridades responsables la restitución de las garantías violadas al quejoso. Efectivamente, en primer término, tales preceptos legales establecen que si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a la autoridad responsable la ejecutoria no queda cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución en la hipótesis contraria, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo requerirá al superior inmediato de la autoridad responsable para que la obligue a cumplir sin demora la sentencia; en segundo lugar, si el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último y, en tercer término, que cuando no se obedezca la ejecutoria no obstante los requerimientos antes descritos, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el

Tribunal Colegiado de Circuito, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución. De lo anterior se advierte que para el cumplimiento de las sentencias de amparo, las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo, específicamente el artículo 105 de la ley en cita, establece un procedimiento rigurosamente cronológico, puesto que hasta en tanto no se agote el supuesto previsto en la primera hipótesis, no podrá acudir a la segunda y así sucesivamente.

Por esta razón de la interpretación lógica sistemática de los artículos de la Ley de Amparo señalados, que consagran el procedimiento mediante el cual la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito, pueden constreñir a las autoridades responsables al cumplimiento de las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal, se advierte que el legislador estableció dicho procedimiento obedeciendo a un principio unitario, con propósitos definidos, revistiendo un espíritu de coordinación y enlace, como lo es el que se acaten los fallos protectores y no, primordialmente, la aplicación de las sanciones a todas aquellas autoridad renuentes o rebeldes para acatar lo establecido en las concesorias de amparo.

Así las cosas, y continuando con las medidas a desarrollar en esta primera fase del procedimiento de ejecución de sentencias, debe de observarse que:

- 1) El artículo 17 de la Constitución previene que las leyes establecerán las medidas necesarias para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones.
- 2) Congruente con ello, la Ley de Amparo dispone, en su artículo 113, que no podrá archivarse ningún juicio de garantías sin que quede

enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido la protección constitucional.

- 3) Asimismo, en los artículos 104 a 113 de este ordenamiento, se señalan las diversas reglas que deben seguirse para conseguir que toda sentencia de amparo se cumpla con exactitud. Dentro de ellas, se previene que el Juez de Distrito, de oficio o a instancia de parte, cuando la sentencia no quedase cumplida, iniciará el procedimiento de ejecución, que puede culminar con el envío del expediente a la Suprema Corte de Justicia para los efectos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, a saber, la separación del cargo de la autoridad contumaz y su consignación ante un Juez de Distrito.

Ahora bien, dentro de la tramitación del procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo, puede el juzgado que haya conocido del juicio de amparo, conforme a las reglas que se fijan en esos dispositivos, pedir a la autoridad responsable que informe si ha dado cumplimiento o no a la ejecutoria de amparo, o bien, si ha realizado actos tendientes a ese fin, lo que dará lugar a que el Juez de Distrito dé vista con ello al quejoso para que manifieste lo que a su derecho convenga. Si al desahogar la vista expresa que la sentencia no se ha cumplido como es debido, el Juez deberá pronunciarse al respecto y en el supuesto de que su conclusión sea negativa, deberá dictar las medidas idóneas hasta conseguirlo e, incluso, dentro de ellas, remitir el asunto a la Suprema Corte para los efectos indicados.

Lo anterior, debe entenderse sin perjuicio de que el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de garantías, o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, hagan cumplir la ejecutoria de que se trate dictando las órdenes necesarias; y en el supuesto de que éstas no fueren obedecidas, aquéllos podrán comisionar, ya sea al secretario de su dependencia para que de cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo

permita, o bien, el propio Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento a la resolución, pudiendo, ejecutarla ellos mismos, siempre y cuando, la propia naturaleza del acto así lo admita. (artículo 108 de la Ley de Amparo).

Empero esta situación, este mismo ordenamiento legal establece que no podrá actuarse de la manera señalada en el párrafo precedente, en todos aquellos casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se trate y en aquellos en que la ejecución consista en dictar una nueva resolución en el expediente o asunto que motivó el juicio de garantías. Sin embargo, el propio ordenamiento indicado, prevé que en los casos relacionados con la libertad personal que debiere restituirse al quejoso por virtud de la ejecutoria, si la autoridad responsable se negare a hacerlo u omitiere pronunciar la resolución que corresponda, dentro de un plazo que no podrá ser mayor a tres días, ya sea el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, o el Tribunal Colegiado de Circuito, según se trate, mandarán poner en libertad al agraviado, sin perjuicio de que la autoridad estimada como responsable, dicte con posterioridad la resolución que proceda. Por lo que, los encargados de las centros de reclusión, deberán dar debido cumplimiento a las órdenes que giren para los efectos indicados, los jueces o magistrados federales, o bien, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo.

Ahora bien, dentro de la tramitación del procedimiento ante el juez de Distrito, conforme a las reglas señaladas, la autoridad responsable puede informar que ha cumplido con la sentencia, lo que dará lugar a que el juez de Distrito de vista con ello al quejoso para que éste manifieste lo que a su derecho convenga.

Sin embargo, es aquí donde surge la interrogante de cuánto tiempo tiene el quejoso de garantías, para manifestarse en el sentido de que el fallo concesorio de garantías no ha sido debidamente cumplido.

A este respecto, debe decirse que, el artículo 113 de la Ley de Amparo, dispone:

“Artículo 113.- No podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. El Ministerio Público cuidará el cumplimiento de esta disposición”.

Empero, con respecto al procedimiento de ejecución sentencias de amparo, no existe de manera específica, un plazo por virtud del cual pueda expresarse el desacato del fallo concesorio de garantías.

Si bien es cierto que el artículo 97, fracción III, en relación con el 95, fracción IV, de la Ley de Amparo, señala el término de un año para interponer el recurso de queja, en los casos de exceso o defecto en la ejecución de una sentencia de amparo, y que dicho término debe de empezar a contarse desde el día siguiente al en que se notifica al quejoso el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia, o al que la persona extraña a quien afecte su ejecución, tenga conocimiento de ésta; es decir, las propias disposiciones legales claramente se refieren al caso en que las autoridades responsables han mandado cumplir o comenzado a ejecutar la sentencia, y el acuerdo respectivo, o la ejecución misma, se exceden de los términos o alcances previstos en la ejecutoria, o bien, no restituyen totalmente al agraviado en los derechos en que fue amparado; pues entonces, si a pesar de la mala ejecución por exceso o por defecto, el afectado deja transcurrir un año, la ley ha querido que pierda el derecho de reclamar el perjuicio que pudiera resentir, en razón de la estabilidad o fijeza de las resoluciones y actos de autoridad; también es

cierto, que cuando el agraviado aduce que la sentencia de amparo no ha sido cumplida o no se ha realizado algún acto en vías de su ejecución, esto es, las autoridades catalogadas de responsables no han hecho nada en absoluto para acatar lo dispuesto en el fallo concesorio de amparo, como si no hubiere sido pronunciada, entonces los artículos 97, fracción III, y 95, fracción IV, de la Ley de Amparo, no tienen aplicación alguna, sino más bien, lo previsto en el dispositivo 105 de este mismo ordenamiento, y tomando en consideración lo señalado por el artículo 113 de este mismo, que establece que no puede archiversé ningún juicio de garantías sin que quede completamente acatada la sentencia concesoria de garantías, debiendo el Ministerio Público cuidar del cumplimiento de esta disposición, es claro que, al haber interés público en el cumplimiento de las sentencias de esa naturaleza, no debe considerarse caduca la acción del agraviado para pedir el cumplimiento, respeto, obediencia o acatamiento del fallo definitivo que le concedió el amparo; pues, como ha quedado demostrado, no existe disposición legal alguna en que pueda fundarse esa caducidad. Por lo que, en consecuencia, la parte quejosa, podrá pedir que se acate lo previsto en el fallo concesorio de amparo, en todo tiempo, mientras que, claro está, la materia del juicio subsista.

Continuando con el procedimiento de ejecución de sentencias de amparo, una vez que la autoridad responsable, informa al juez de conocimiento que ha dado cumplimiento de lo asentado en la ejecutoria de amparo, dicho juez o tribunal, según se trate, deberá de darle vista de dicho suceso al quejoso. Si al desahogarse la vista el agraviado expresa que no se ha cumplido como es debido la ejecutoria de amparo, el juez deberá pronunciarse al respecto, y en el supuesto de que su conclusión confirme el dicho del quejoso, deberá dictar las medidas idóneas hasta conseguirlo, e incluso, dentro de ellas, remitir el asunto a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos precisados.¹⁵⁸

¹⁵⁸ En relación a esto, nuestro más Alto Tribunal de Justicia se ha expresado al respecto, estableciendo que si ante el acuerdo de dar vista con el informe de cumplimiento de la responsable, el quejoso

Por esta razón, los Jueces de Distrito que conozcan del procedimiento de ejecución de sentencias en materia de amparo, deberán de verificar que las notificaciones de la sentencia concesoria de amparo, así como de los requerimientos llevados a cabo a éstas, conminándolas a cumplimentar la ejecutoria de amparo, se hayan realizado en términos de lo dispuesto por los artículos 28, fracción I; y 33 de la ya citada Ley de Amparo¹⁵⁹, esto es, que los oficios hayan sido entregados a la autoridad responsable y no a alguien distinto, así como que haya sido recabado el acuse de recibo y, en su caso, asentado en los autos la razón correspondiente o constancia actuarial con la que pueda establecerse que las señaladas como responsables se negaron a recibir dichos oficios. Por lo que, sin la comprobación de la existencia de estos datos, ningún juez de Distrito podrá ordenar la remisión del expediente de amparo, a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos precisados en líneas anteriores.

se opone a ello y el juez remite el expediente a la Suprema Corte de Justicia, sin hacer pronunciamiento alguno, ésta debe regresar dicho expediente al juez de Distrito, a fin de que se haga cargo del escrito del quejoso y actúe en la forma que se ha especificado. Criterio sustentado en la Tesis de Jurisprudencia número 2ª/JI.20/98, proveniente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo VII, abril de 1998, página 195, cuyo rubro es: "INEJECUCION DE SENTENCIA. ANTE LA MANIFESTACION DEL QUEJOSO DE QUE NO SE HA CUMPLIDO CABALMENTE, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE PRONUNCIARSE SOBRE ELLO Y, EN SU CASO, DICTAR LAS DILIGENCIAS NECESARIAS HASTA CONSEGUIRLO".

¹⁵⁹ A este respecto, la Ley de Amparo, en su artículo 28, fracción I, establece: "Artículo 28.- Las notificaciones en los juicios de amparo de la competencia de los juzgados de distrito, se harán: I. A las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros perjudicados, por medio de oficios que serán entregados en el domicilio de su oficina principal, en el lugar del juicio por el empleado del juzgado, quien recabará recibo en el libro talonario cuyo principal agregará a los autos asentando en ellos la razón correspondiente; y fuera del lugar del juicio, por correo, en pieza certificada con acuse de recibo, el cual se agregará a los autos. Cuando no existiere el libro talonario, se recabará el recibo correspondiente".

Por su parte, el artículo 33 del citado ordenamiento, prevé: "Artículo 33.- Las autoridades responsables estarán obligadas a recibir los oficios que se les dirijan, en materia de amparo, ya sea en sus respectivas oficinas, en su domicilio o en el lugar en el que se encuentren. La notificación surtirá todos sus efectos legales, desde que se entregue el oficio respectivo, ya sea a la propia autoridad responsable o al encargado de recibir la correspondencia en su oficina; y si se negaren a recibir dichos oficios, se tendrá por hecha la notificación y serán responsables de la falta de cumplimiento de la resolución que contenga. El actuario respectivo hará constar en autos el nombre de la autoridad o empleado con quien se entienda la diligencia, y, en su caso, si se niega a firmarla o a recibir el oficio".

Ahora bien, una vez que el Juez de Distrito, quien conoce del procedimiento de ejecución de sentencias de amparo, ha resuelto que la autoridad responsable no ha dado cumplimiento a la ejecutoria de amparo, así como tampoco, algún acto tendiente a ello, y una vez, que de esto se le ha dado aviso a la parte quejosa, dicho juez debe de proceder a remitir los autos a nuestro Máximo Tribunal de Justicia, para que ésta, abriendo el incidente de inejecución respectivo, resuelva si ha de separarse de su cargo a la autoridad responsable, y consignarla penalmente, situación que trae consigo el inicio de la segunda etapa a desarrollar dentro del procedimiento de ejecución de sentencias, previsto y regulado por el artículo 107, fracción XVI constitucional, pues en términos del segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, mientras no se determine que las autoridades responsables no obedecen la ejecutoria de amparo, o las resoluciones que establecen la forma en que ésta debe de cumplirse, no procede la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia para los efectos de la aplicación de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional. Consecuentemente, sin no existe en autos la opinión del juzgador en el sentido de que las responsables no dan cumplimiento a la ejecutoria de amparo no procederá la aplicación de la fracción antes citada.

Lo anterior, encuentra apoyo en la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo LXXXVI, página 874, que a la letra dice:

“SENTENCIAS DE AMPARO, COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE. Para que la Suprema Corte, en Pleno, tenga competencia para conocer de los casos de aplicación de la fracción XI (actualmente es fracción XVI), el artículo 107 constitucional, en los términos de los artículos 11, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 108 de la Ley de Amparo, es necesario que el Juez de Distrito o la autoridad que hubiere conocido del juicio, remita el expediente a este Alto Tribunal, después de haber observado lo dispuesto por el artículo 105 de la mencionada Ley de Amparo, lo cual

significa que para que este Tribunal Pleno tenga competencia para aplicar la fracción XI (actualmente es fracción XVI), del artículo 107 constitucional, es necesario que, previamente, el Juez de Distrito haya requerido a la autoridad responsable, o, en su caso, al superior inmediato de ésta, para obligarla a cumplir sin demora la sentencia; pero si en la especie no se hicieron tales requerimientos, porque ya que el inferior se negó a ello, se trata de un caso no previsto en el artículo 105, de la misma Ley, podría conferir competencia a este Tribunal Pleno para conocer de la cuestión planteada y resolverla, y en esa virtud, debe concluirse que, independientemente de la justificación o injustificación de la causa que aduce el Juez de Distrito, para negarse a requerir a la autoridad responsable para que cumpla sin demora la sentencia, este Tribunal Pleno carece de facultades legales para conocer de los hechos”.

En este sentido, debe de hacerse mención, que el acuerdo por el cual el juez del conocimiento ordena elevar el expediente del juicio de garantías ante la Suprema Corte de Justicia, no es una determinación considerada como irreparable, pues la propia ley reglamentaria del Juicio de Garantías establece un procedimiento incidental específico, siendo de la competencia del Pleno de este Alto Tribunal calificar en última instancia la conducta de los responsables en relación con el cumplimiento de la sentencia de amparo, limitándose el juez de los autos a informar y declarar que a su juicio se trata de eludir la sentencia concesoria de amparo, o bien, que se insiste en la repetición del acto reclamado, declaración que no admite recurso de queja, ni alguno otro, pues como se ha expresado, no conlleva el carácter de irreparable, pues aún falta la resolución que recaiga en el incidente aquel, el cual se analizará a continuación.

SEGUNDA FASE:

Una vez que se ha determinado el incumplimiento por parte de las autoridades responsables, y se ha dado vista a la parte quejosa respecto de esto, el juez de Distrito, enviará los autos del expediente que motivaron el

juicio de amparo, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que proceda en lo conducente.

Con esto, se da inicio a la segunda etapa del procedimiento de ejecución de sentencias, contemplado en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, abriéndose con ello el denominado incidente de inejecución de sentencia.¹⁶⁰

De acuerdo con lo sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se advierte con respecto a la materia propia del incidente de inejecución, lo siguiente:

“INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIA, MATERIA DEL.- La materia propia de los incidentes de inejecución de sentencia se constituye por los casos de desobediencia de las ejecutorias o de retardo en su cumplimiento por evasivas o procedimientos ilegales, por lo que según los artículos 105 y 107 de la Ley de Amparo, que reglamentan la fracción XVI del artículo 107 constitucional, debe concluirse que toda cuestión ajena al desacato de las ejecutorias, no podrá ser tratada dentro de dichos incidentes, cuyo procedimiento se rige por disposiciones específicas”.¹⁶¹

Así las cosas, se puede advertir que el incidente de inejecución de sentencia será procedente no sólo en el supuesto de que exista una abstención total de la autoridad responsable obligada a cumplir la sentencia, sino también en aquellos casos en que dicha autoridad realice actos que no constituyan el núcleo esencial de la prestación en la cual se traduce la garantía que se estimó violada en el fallo concesorio, esto es, que tal autoridad se limite a desarrollar

¹⁶⁰ Es de recordarse que un incidente es aquel “procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que, con independencia de la principal, surja en un proceso”. Cfr. PINA VARA, Rafael, Ob. cit., p. 316.

¹⁶¹ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Volumen LXXXI, Primera Parte, p. 69.

actos intrascendentes, preliminares o secundarios que aparenten que se está dando cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia.

El incidente de inejecución de sentencia de amparo, se erige así como un procedimiento necesario mediante el cual se hace efectivo el derecho que tiene el quejoso de someter a la consideración de la Suprema Corte de Justicia la conducta remisa de la autoridad responsable, que a través de evasivas y actos de poca de escasa eficacia, pretende eludir el cumplimiento del fallo protector; siendo improcedente dicho incidente cuando haya un “principio de ejecución”, esto es, cuando se advierta que la autoridad responsable ha realizado cuando menos en parte, aquella prestación que es considerada como la esencial para poder restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, considerando como la naturaleza del bien fundamentalmente protegido o resguardado en la ejecutoria de amparo, a el tipo de actos u omisiones de las autoridades, necesarias para restaurar ese bien protegido por nuestra Ley Fundamental, por lo que, en caso de que exista un “principio de ejecución”, lo que procederá, en caso de que la parte quejosa no esté satisfecha con éste, será el recurso de queja, regulado por el artículo 95 y siguientes de la Ley de Amparo, y no el incidente de inejecución, previsto en los artículos 104 a 113 del mismo ordenamiento legal.¹⁶²

¹⁶² Lo anterior se desprende del criterio sustentado por la tesis número 2ª. V/93 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XII-Agosto, página 7, que establece: “INEJECUCION DE SENTENCIA. INCIDENTE DE, ES IMPROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA DEFECTUOSO CUMPLIMIENTO.- De conformidad con lo establecido por la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución y el artículo 105 de la Ley de Amparo, el incidente de inejecución de sentencia procede cuando la autoridad responsable no ha realizado acto alguno encaminado a cumplir con la ejecutoria de amparo y cuando incide en la repetición de los actos reclamados, respecto de los cuales se concedió el amparo al agraviado. Por lo tanto, ninguna de esas hipótesis se presenta cuando lo que se alega es un defectuoso cumplimiento de la sentencia, en cuyo caso lo que procedería, de acuerdo con lo previsto en el artículo 95 de la ley de la materia, es el recurso de queja y no el incidente de inejecución”.

Por este motivo, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueda substanciar el incidente de inejecución de una sentencia de amparo, es ineludible el que dicho tribunal advierta, de las constancias de autos y del informe del juez que haya conocido del juicio, que la autoridad responsable, no ha realizado ninguna actividad tendiente a cumplimentar el fallo concesorio de garantías, o bien, a desarrollado diversos actos, los cuales han sido estimados intrascendentes o de poca relevancia para lograr el cumplimiento del fallo concesorio.

En tal virtud, una vez que se ha remitido el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, surge una interrogante ¿a quién le corresponde conocer y resolver dicho incidente de inejecución, al Pleno o a las Salas de nuestro Máximo Tribunal de Justicia?, pues el texto comprendido en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, únicamente refiere como el órgano ante el cual se substanciará tal incidente a la Suprema Corte de Justicia, sin hacer distinción alguna, si se trata de ésta funcionando en Pleno en Salas.

A este respecto, el artículo 10, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone:

“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: ... fracción VII.- De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En relación con esto, este Alto Tribunal ha establecido la siguiente tesis:

“SENTENCIAS DE AMPARO. FACULTAD EXCLUSIVA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PARA RESOLVER SOBRE SU CUMPLIMIENTO O INCUMPLIMIENTO. De las disposiciones contenidas en el Capítulo XII del Título Primero, Libro Primero, de la Ley de Amparo, se advierte que el legislador, al regular el

procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo y establecer las sanciones que deben imponerse en los casos de desacato a los fallos que otorgan la protección federal, reservó exclusivamente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República. En efecto, de lo establecido en los artículos 104, 105, 106, 107, 108 y demás relativos de la Ley de la materia se observa que el legislador, después de señalar los diversos pasos a seguir por parte del juez de Distrito o de la autoridad que haya conocido del juicio, o por parte de las Salas de este Alto Tribunal o del tribunal colegiado respectivo en los casos de amparo directo, para lograr el cabal cumplimiento del fallo protector de garantías y después de prever, inclusive, las hipótesis de retardo en el acatamiento de la sentencia por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, así como de repetición del acto reclamado, como formas de desacato de la sentencia, dispuso lo siguiente: a). Que cuando la ejecutoria no se obedeciere, o se retardare su cumplimiento, por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervenga en la ejecución, a pesar de que se hubieran agotado los medios que tienen a su alcance el propio juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio, o la Sala correspondiente de este Supremo Tribunal o el Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo directo, debe remitirse el expediente original a esta Suprema Corte de Justicia para que, funcionando en Pleno, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resuelva acerca de la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional; b). Que cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria, debe remitirse también, a petición suya que deberá formular dentro de los cinco días siguientes al de la notificación correspondiente, el expediente a este Alto Tribunal, quien, funcionando igualmente en Pleno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica antes citada, debe resolver sobre el particular; c). Que cuando se denuncie la repetición del acto reclamado y, previo el trámite legal correspondiente, se arribe a la conclusión de que sí existe la repetición, debe remitirse, de inmediato, el expediente a esta propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que, funcionando en Pleno conforme a lo dispuesto en la citada fracción XIV del artículo 11 de la Ley

Orgánica referida, y allegándose los elementos de juicio que estime convenientes, emita la resolución correspondiente; y d). Que en los referidos casos de repetición del acto reclamado, cuando la resolución concluya que no exista ésta, debe remitirse, igualmente, el expediente a este Supremo Tribunal, siempre que así lo solicite la parte interesada dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente, para que el Tribunal en Pleno resuelva al respecto. La exclusividad de la competencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver, en definitiva, sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que deriva del contenido de las disposiciones legales citadas en el párrafo anterior, se justifica plenamente si se tiene en cuenta que, dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica-institucional del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la concordia, tranquilidad y seguridad de los individuos, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de la Carta Magna, que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal. Además, la voluntad del legislador expresada en el sentido de otorgar competencia exclusiva al Pleno de este Alto Tribunal, para resolver, en definitiva, las cuestiones antes apuntadas, se corrobora cabalmente si se tiene presente que ello no sólo se deriva y explica, como se acaba de precisar, del texto mismo de las disposiciones relativas y de la naturaleza de los fallos constitucionales, sino que se patentiza en la exposición de motivos del decreto de fecha 30 de diciembre de 1950, que reformó y adicionó diversos artículos de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que, en su parte conducente, dice: "El incidente de inejecución de sentencias de amparo que otorgan la protección de la justicia federal, se ha conservado como de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, aunque la ejecutoria sea pronunciada por Tribunal Colegiado de Circuito, en respeto de la interpretación que existe acerca de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República, y porque la esencia del Poder Judicial de la Federación, que queda concretada en la Suprema Corte de Justicia, exige que sea ésta la que provea sobre el debido cumplimiento de las sentencias definitivas emanadas de los diversos órganos del mismo poder".

Por esta razón, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se erige como el órgano legalmente competente ante el cual se debe tramitar, substanciar y resolver lo relativo al incidente de inexecución de sentencia.

En esta secuencia de ideas, una vez que el expediente motivo del juicio de amparo, ha sido remitido por el juez de conocimiento a la Suprema Corte de Justicia, ésta funcionando en Pleno, deberá de analizar el informe enviado, por el juez o tribunal que haya tenido conocimiento del juicio, en el cual se declara, que a juicio de aquellos, se ha tratado de eludir la ejecutoria o bien, se ha insistido en la repetición del acto reclamado, para confirmar que, efectivamente y sin lugar a dudas, la autoridad responsable ha descatado a conciencia plena, la sentencia de amparo, a tal grado que ha pesar de los requerimientos insista en desobedecerla.

En esa tesitura, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, no está en el caso de aplicar a la autoridad responsable las medidas previstas en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional en comento, sin que previamente haya hecho un análisis de las constancias de incumplimiento, requerimientos, entre otros aspectos, que acrediten la voluntad de inobediencia al fallo protector, así como la mala fe y negligencia de la autoridad responsable.

Por este motivo, y acorde a lo contenido en los artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo, se advierte que no es suficiente que exista incumplimiento de una sentencia que concedió la protección constitucional para que, de inmediato, se apliquen las sanciones establecidas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contra de la autoridad estimada como responsable, pues si de las constancias se desprende que la misma afirma que existe imposibilidad para el cumplimiento de la sentencia protectora, y expone las razones por las cuales llega a esa conclusión, resulta necesario, que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, emita un acuerdo previo a la imposición de las citadas

sanciones, dirigido a tales autoridades para que éstas prueben su dicho, dado que si se demostrará la imposibilidad material o jurídica del cumplimiento, el Tribunal Pleno no podría ordenar la separación o consignación de la autoridad, puesto que no habría ningún desacato o contumacia, sino una imposibilidad material o jurídica para el mismo, por lo que es dable concluir que ese acuerdo del Presidente en tenor, no constituye una violación a lo previsto por el artículo 105 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República.

En otras palabras, si una autoridad responsable del cumplimiento de una sentencia, argumenta que si ha dado acatado lo dispuesto en el fallo concesorio, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, debe de pedirle a dicha autoridad que demuestre tal cumplimiento, para que, en el caso de que esto sea verdad, el Pleno de este Alto Tribunal estaría imposibilitado para aplicar las medidas previstas en el artículo 107, fracción XVI, constitucional.

Con relación a esto, el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en la Tesis número P. XCIV/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo V, junio de 1997, página 167, lo siguiente:

“SENTENCIAS DE AMPARO. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES TIENEN DERECHO A DEMOSTRAR LA IMPOSIBILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO. De la interpretación lógica sistemática de los artículos 104 a 112 de la Ley de Amparo, que consagran el procedimiento mediante el cual la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito, pueden constreñir a las autoridades responsables al cumplimiento de las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal, se advierte que el legislador estableció dicho procedimiento obedeciendo a un principio unitario, con propósitos definidos, con espíritu de coordinación y enlace, como lo es el que se acaten los fallos protectores y no, primordialmente, la aplicación de las sanciones a las autoridades remisas; lo

que se corrobora con la obligación que establece la ley a cargo de los Jueces de Distrito, o Tribunales Colegiados de Circuito, de hacer cumplir, por sí o por medio de sus secretarios o actuarios, auxiliados con el uso de la fuerza pública, si es necesario, la sentencia constitucional, cuando ello sea jurídicamente posible; con el hecho de la intervención de los superiores jerárquicos, quienes también son responsables del cumplimiento aun cuando no hayan sido señalados como tales en la demanda de amparo, cuya injerencia persigue el propósito de facilitar, por la presión que dicha intervención implica, la ejecución del fallo en los plazos determinados por el legislador; así como del deber de las autoridades sustitutas de las destituidas para cumplir con la ejecutoria; y, por último, con el establecimiento del procedimiento incidental de cumplimiento sustituto de la sentencia. Por consiguiente, si una autoridad, responsable del cumplimiento de una sentencia protectora, manifiesta la imposibilidad material o jurídica del mismo, tiene derecho a que se le dé oportunidad de demostrarlo en forma fehaciente, pues si ello es así el Tribunal Pleno no podría imponer las sanciones a que se refiere el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que con la separación y consignación de la autoridad, no podría el Juez del conocimiento hacer cumplir la sentencia, ni tampoco lo podría hacer la autoridad sustituta y el único camino a seguir sería, a petición del quejoso, mientras no se reglamente el artículo 107, fracción XVI, constitucional reformado, el pago de daños y perjuicios, o el que el expediente se fuera a reserva, hasta en tanto cambiaran las condiciones o la situación jurídica en el asunto”.

Aunado a lo anterior, debe decirse que en caso de que exista autoridad substituta para el cumplimiento de una sentencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, debe ordenar el que se agote el procedimiento previsto por los artículos 104, 105 y demás relativos de la Ley de Amparo, pues ante la situación de que la autoridad responsable en un principio pueda quedar legalmente impedida para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo tesis 206 706

Dicha situación, encuentra fundamento en la tesis de jurisprudencia número 2ª. /J.25/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación,

Novena Epoca, Tomo VII, abril de 1998, página 212, y que establece al respecto, lo siguiente:

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. EL CUMPLIMIENTO LE CORRESPONDE A LA AUTORIDAD SUSTITUTA CUANDO LA AUTORIDAD COMPETENTE QUEDA IMPEDIDA PARA ELLO, O DESAPARECE POR REFORMA CONSTITUCIONAL O LEGAL, POR LO QUE, EN RELACIÓN CON ELLA, DEBE REALIZARSE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO PARA LOS EFECTOS DE LOS ARTÍCULOS 104, 105 Y DEMÁS RELATIVOS DE LA LEY DE AMPARO. Cuando por virtud de reformas constitucionales o legales queda impedida para cumplimentar la sentencia la autoridad responsable obligada a ello, por no corresponder ya al ámbito de su competencia o por haber desaparecido, debe acatar el amparo la autoridad en la que recayó dicha obligación por corresponder a la esfera de su competencia, aunque no haya tenido el carácter de responsable en el juicio de garantías; pero previamente a la remisión del incidente de inejecución a la Suprema Corte, a fin de aplicar la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, constitucional, y ante la existencia de la autoridad sustituta, el órgano que otorgó el amparo debe realizar el procedimiento respectivo para los efectos previstos por los artículos 104, 105 y demás relativos de la Ley de Amparo, en relación con dicha autoridad sustituta”.

Ahora bien, una vez que el Pleno de nuestro Máximo Tribunal de Justicia ha tomado conocimiento del incidente de inejecución de sentencia, deberá de analizar si dicho incumplimiento es inexcusable, o bien, en su caso, excusable.

“[Si] estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda. Si fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados”. (artículo 107, fracción XVI).

En el caso de que, nuestro Alto Tribunal de Justicia, percate que dicho cumplimiento admite excusa, entonces deberá de otorgar un plazo prudente, para que la autoridad obligada a dicho cumplimiento, lo ejecute, de acuerdo a lo dispuesto en el propio fallo concesorio de amparo. Al respecto se observa que, no existe disposición alguna que indique plazo o término determinado, previniéndose únicamente en el texto de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, que dicho plazo o término concedido deberá de ser prudente, sin especificar qué se debe entender por éste.

En atención a ello, y de acuerdo con criterios sustentados por la anterior tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puede colegir que el “plazo prudente”, a que se refiere nuestra Carta Magna, queda a facultad del sentenciador señalar que término estima prudente para la ejecución de su sentencia:

“EJECUCION DE SENTENCIAS.- La circunstancia de que el Tribunal responsable haya señalado al quejoso, el término de cinco días para cumplir la prestación a que fue condenado, no puede considerarse violadora de garantías, porque de conformidad con el artículo 506 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Coahuila, es facultad del sentenciados señalar el término que estime prudente para la ejecución de su sentencia”.¹⁶³

“SENTENCIAS, TERMINO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS.- Si bien es cierto que el artículo 517 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, ordena que debe señalarse al reo, un plazo prudente para el cumplimiento de la sentencia, también lo es que esta disposición legal sólo rige cuando se trata de obligaciones de hacer y no puede aplicarse cuando la prestación que se exige es la de la entrega de una casa, que ha sido objeto de un remate”.¹⁶⁴

¹⁶³ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XCIV, p. 1502.

¹⁶⁴ Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XLVII, p. 4342.

En caso de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelva que el incumplimiento por parte de la autoridad responsable, ha sido de carácter inexcusable, entonces deberá de separarla del cargo que venía desempeñando, consignándola inmediatamente al Juzgado de Distrito que corresponda. Por lo que:

“Aún cuando de conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución la regla general en materia de persecución de delitos del orden federal incumbe al Ministerio Público de la Federación, en los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia, será el Pleno de la Suprema Corte, una vez que resuelve separarla inmediatamente de su cargo, quién deberá consignarla directamente al juez de Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad. La razón radica en que en esa hipótesis, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución establece una situación de excepción al señalar claramente que además de la separación inmediata del cargo de la autoridad contumaz será "consignada ante el juez de Distrito que corresponda". Al respecto debe aplicarse el artículo 208 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del 108 en el que se determina, en relación al mismo supuesto, que se hará la consignación al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, pues ante dos disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal, debe atenderse a la que reproduce la disposición constitucional y no a la que se le opondrá, tomando en cuenta, por un lado, el principio de interpretación de que debe preferirse la norma específica frente a la general y, por otro, que si el Pleno del más Alto Tribunal de la República llega a la conclusión de que una autoridad incurrió en desacato a una sentencia de amparo y decide separarla de su cargo no puede condicionar su obligación de consignarla penalmente ante el juez de Distrito que corresponda que le impone la Constitución, a la determinación del Ministerio Público, el que, por otra parte, debe tener dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponde”¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Texto íntegro de la tesis número P. XI/91, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII-Marzo,

Ahora bien, si la autoridad responsable que deba ser separada, conforme a lo expresado en líneas arriba, gozare de fuero constitucional:

“... la Suprema Corte, si procediere, declarará que es el caso de aplicar la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal; y con esta declaración y las constancias de autos que estime necesarias, pedirá a quien corresponda el desafuero de la expresada autoridad”. (artículo 109 de la Ley de Amparo).

A este respecto debe decirse que el denominado Fuero Constitucional, fue creado por los propios constituyentes como una especie de inmunidad, indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes la disfrutan, de no comparecer ante cualquier jurisdicción extraña, sin previa declaración de sus miembros. En este sentido, el fuero no puede llegar a considerarse como un privilegio otorgado a una persona, sino más bien, como una prerrogativa parlamentaria, de orden público y que priva de cualquier efecto jurídico a toda renuncia que algún servidor público hiciere de su fuero, para someterse a una jurisdicción extraña porque establecido para proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo en sus funciones, se proyecta tan sólo en sus componentes, invistiéndolos de la facultad de no comparecer ante otra jurisdicción, entre tanto el organismo de que forman parte, no declare, en los términos y con las formalidades que establece el artículo 109 de la Constitución Federal, que existiendo los actos delictuosos que se imputan al acusado, ha lugar a proceder en su contra, satisfaciéndose, de este modo, la ineludible condición previa de punibilidad y procedibilidad. Así las cosas, siendo las normas procesales de acatamiento ineludible para todos los sujetos del proceso, inclusive el Juez, éste debe conformar a las mismas su conducta, cerciorándose previamente si se han observado los requisitos pertinentes de la Constitución y desarrollo del

página 7, cuyo rubro es: “INEJECUCION DE SENTENCIA, SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIO EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA”.

proceso, en forma de que su inobservancia, no constituya un impedimento para la eficacia de su función decisoria. Es decir, la autoridad judicial está obligada legalmente a ser Juez de su propia competencia, y sólo en el caso de que considere que la Ley le confiere atribuciones para conocer del negocio sometido a su jurisdicción, puede proceder válidamente al desarrollo de su actividad. Traduciéndose el fuero en el establecimiento por la Constitución de una competencia funcional o por razón de grado, en favor de la Cámara de Diputados frente a la jurisdicción de los Tribunales, es indudable que éstos no pueden enjuiciar a un miembro del parlamento mientras éste no declare que ha lugar a proceder en su contra. Por tanto, la autoridad judicial no pudo jurídicamente procesar al quejoso en ausencia de aquella declaratoria de la Cámara hecha con las formalidades esenciales del procedimiento establecido en la norma constitucional citada.

Por ello, la declaración de procedencia o de desafuero, como se le ha denominado comúnmente, es diferente al juicio político; ya que mientras en éste, los órganos del Poder Legislativo, esto es, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, són las que se erigen como órganos acusador y juzgador, respectivamente, para sí es el caso, sancionar al funcionario público su destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, la declaración de procedencia o desafuero constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. Así, el resultado del primero no trasciende necesariamente en el sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento

inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal. (artículo 111 de la Carta Magna Federal).

Lo anterior, encuentra apoyo en la tesis sustentada por el Pleno de nuestro Máximo Tribunal de Justicia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XI, página 944, y que establece:

“DESAFUERO. Desaforar a un funcionario, no es necesario en el ejercicio de sus funciones sino únicamente suspenderlo en su cargo, en tanto que la autoridad correspondiente declara que aquel funcionario es o no culpable; es una medida preventiva o transitoria, y no un procedimiento que impone una pena”.

En este orden de ideas, una vez que el Pleno a decidido que la autoridad responsable ha incumplido inexorablemente el mandato establecido en el fallo concesorio de amparo, deberá de consignarlo ante el juez de Distrito que corresponda, previa declaración de procedencia, si es que tal autoridad gozare de fuero constitucional.¹⁶⁶

El juez de Distrito ante quien se hiciere la consignación de la autoridad desobediente, deberá de sancionar ya sea el incumplimiento total de la ejecutoria, o bien, la repetición del acto reclamado, en los términos previstos por la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, y, en caso de que de la investigación apareciere otro delito diverso, deberá de procederse conforme

¹⁶⁶ Se encuentran investidos de fuero constitucional, el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los de las Legislaturas de los Estados, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como también los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y aquellos pertenecientes al Poder Judicial Federal, y en su caso, los miembros de los Consejeros de las Judicaturas Locales, entre otros más. (artículo 111 constitucional).

se establece en el Código Penal Federal con respecto a el delito de abuso de autoridad, (artículos 110 y 208 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República).

Relacionado con lo anterior, nuestro más Alto Tribunal de Justicia, ha establecido algunos criterios jurisprudenciales, que para el presente trabajo se estima conveniente incluir:

“INEJECUCION DE SENTENCIA. SI PROMOVIDO EL INCIDENTE SE REALIZA POR LA AUTORIDAD UN ACTO CON EL QUE PRETENDE HABER DADO CUMPLIMIENTO, NO CABE DECLARARLO SIN MATERIA. Si al promoverse un incidente de inejecución de sentencia no se ha realizado algún acto con el que se pretenda dar cumplimiento a una sentencia de amparo y ello ocurre durante su tramitación, no cabe declarar que el incidente ha quedado sin materia sino determinar si se dio ese cumplimiento o, en su caso, procurar que se cumpla enteramente, utilizando, incluso, las facultades que el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución otorga al Pleno de la Suprema Corte de destituir al funcionario contumaz y de consignarlo ante el juez de Distrito que corresponda”.¹⁶⁷

“CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO ACATA LA INTERLOCUTORIA CON LA QUE CULMINA, DEBERÁ ABRIRSE EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA PARA LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El hecho de optar por el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo no desvincula el asunto del procedimiento relativo al cumplimiento de la sentencia ni, en su caso, del incidente de inejecución que tuvo como origen un juicio de amparo que culminó con una sentencia que otorgó la protección constitucional, de lo que se sigue que una vez dictada la resolución en el incidente de cumplimiento

¹⁶⁷ Tesis 3ª. XCII/91 de la anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VII-Junio, p. 95.

sustituto, el Juez de Distrito deberá vigilar que las autoridades responsables acaten y cumplan con exactitud lo que determina en la interlocutoria respectiva y que, en el supuesto de que no se acate, abra el incidente de inejecución de sentencia y remita el expediente a esta Suprema Corte, para los efectos de la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, esto es, para separar del cargo a la autoridad contumaz y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda. Lo anterior se justifica porque el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo es una derivación de la propia sentencia y el acatamiento de ésta, a través de aquél, debe tener plena eficacia, contando con los mismos procedimientos previstos en la Constitución y la Ley de Amparo. Resultaría inadmisibles que un quejoso que aceptara ese cumplimiento sustituto -lo que de suyo implica facilitar el cumplimiento de la sentencia-, se viera privado de los mecanismos procesales que la Constitución y la Ley de Amparo tienen establecidos para que las sentencias de amparo se cumplan. Por mayoría de razón esos procedimientos deben operar tratándose de una resolución con la que culmine el incidente de cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo”.¹⁶⁸

“REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. SI HUBO CAMBIO DE TITULARES, NO CABE APLICARLES LA SANCIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN AUNQUE SE DECLARE FUNDADO EL INCIDENTE, SINO REQUERIR A LOS NUEVOS TITULARES. Cuando resulte fundado el incidente de repetición del acto reclamado y se advierta que hubo cambio de titulares, no procede aplicarles a los nuevos funcionarios la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, sino requerirlos para que dejen sin efectos los actos de reiteración y en su caso, den cumplimiento a la ejecutoria, en términos de lo establecido en la Ley de Amparo.”¹⁶⁹

¹⁶⁸ Tesis número 2ª./J. 60/99 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999. p. 60.

¹⁶⁹ Tesis número 2ª./J. 62/99, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 281.

Finalmente, es de mencionarse que cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita. (artículo 107, fracción XVI, segundo párrafo).

Sobre este respecto debe precisarse que, conforme al artículo noveno transitorio, del Decreto de Reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se establece que:

“Artículo Noveno.- Los procesos a que aluden los artículos que se reforman, iniciados con anterioridad continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes al entrar en vigor el presente decreto.
Las reformas a la fracción XVI del artículo 107, entrarán en vigor en la misma fecha en que entren en vigor las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales”.

En relación a esto, es de hacerse notar que las reformas a la Ley de Amparo, aludidas en el artículo transitorio anterior, aún no se han dado, por lo que ¿cómo podrá actuar de oficio la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tratándose del cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo? Sobre este tema, ya existe tesis al respecto, la cual dispone que:

“SENTENCIAS DE AMPARO. ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE EJECUTARLAS SIN AFECTACION A LA SOCIEDAD O A TERCEROS, DEBE REQUERIRSE AL QUEJOSO PARA QUE MANIFIESTE SI OPTA POR EL CUMPLIMIENTO SUBSTITUTO. El artículo 107, fracción XVI, segundo párrafo de la Constitución General de la República, reformado por

el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de disponer, oficiosamente, el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, en casos excepcionales, cuando la naturaleza del acto reclamado lo permita, haya determinado previamente el incumplimiento o repetición del acto, y advierta que de ejecutarse cabalmente la sentencia, se afectaría gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso; esta disposición todavía no entra en vigor, ya que según lo previsto por el artículo noveno transitorio del mismo Decreto, ello será hasta que ocurra lo propio con las reformas a la Ley de Amparo, lo que no acontece aún, pero esta Segunda Sala considera que mientras llega el momento de que pueda válidamente ordenarse de manera oficiosa el cumplimiento sustituto de dichas ejecutorias, nada impide que el juzgador de amparo requiera al quejoso para que manifieste si es su voluntad optar por el cumplimiento sustituto que prevé el artículo 105, in fine, del texto vigente de la Ley de Amparo, caso en el cual se tramitará el incidente respectivo”.¹⁷⁰

2. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Como se señaló en el capítulo anterior, las controversias constitucionales constituyen otro más de los medios de control y defensa de la Constitución. Se encuentran previstas en el artículo 105, fracción I de la Carta Magna Federal, el cual establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será el órgano encargado para dirimir de las controversias que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, o bien, entre aquél y cualquiera de las Cámaras que integran a éste, o en su caso, la Comisión Permanente, ya sea como órganos de federales, locales o del Distrito Federal; de una Entidad Federativa con otra; de alguna de éstas con el

¹⁷⁰ Tesis número 2ª. XXXVIII/96, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo III, mayo de 1996, p. 252.

Distrito Federal; éste con algún Municipio; dos Municipios de diversos Estados; dos Poderes de un mismo Estado, cuando verse el problema sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; de un Estado y uno de sus Municipios, o bien, un Estado y un Municipio de otro Estado, o de dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, cuando la controversia verse sobre la Constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Para la resolución de una controversia constitucional, se sigue todo un procedimiento cuyas reglas específicas se encuentran perfectamente determinadas en la ley de la materia, es decir, en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose, además, que en contra de la resolución que se dicte en este procedimiento, proceden ya sea el recurso de reclamación, o bien, el de queja, según sea el caso.

Ahora bien, para vigilar por el exacto y debido cumplimiento de las sentencias que sean pronunciadas en materia de controversias constitucionales, se ha establecido, al igual que en la materia de amparo, el procedimiento de ejecución de sentencias, previsto y regulado en la fracción XVI, del artículo 107 de la Ley Fundamental.

Así, otra de las resoluciones respecto de las cuales existe la posibilidad de poder aplicar la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, es aquella pronunciada en las controversias constitucionales, procedimiento el cual se encuentra previsto en la fracción I, del artículo 105 de la Norma Fundamental y cuya reglamentación la encontramos en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, ordenamientos jurídicos que en lo conducente, establecen:

“Artículo 105, último párrafo.- En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución”.

“Artículo 107, fracción XVI, párrafo primero y segundo.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda. Si fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita”.

“Artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”.

“Artículo 46.- Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto a sí lo permita, no se encontrase en vías de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

“Artículo 47.- Cuando cualquiera autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

“Artículo 48. Lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias”.

“Artículo 49. Cuando en términos de los artículos 46 y 47, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciere una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad.

Si de la consignación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o durante la secuela del proceso penal, se presume la posible comisión de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [averiguación separada] y en lo que sobre el particular establezcan los ordenamientos de la materia”.

“Artículo 50.- No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución”.

Como se puede colegir de lo anteriormente transcrito, el cumplimiento de las sentencias que sean dictadas en materia de controversias constitucionales, se regirá, al igual que las ejecutorias de amparo, por el procedimiento previsto en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, pudiéndose en caso de incumplimiento, aplicar para la parte desobediente, las medidas de separación y consignación ante el juez de Distrito que corresponda.

Cabe señalar que, en tratándose de las resoluciones que se pronuncien en las controversias constitucionales, a diferencia de aquellas en materia de amparo, la parte que considere que no se ha dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en el fallo, deberá de manifestarlo, no al juez de Distrito, autoridad que haya conocido del juicio o Tribunal Colegiado, como sucede en materia de amparo, sino que, más bien, deberá de expresar dicho desacato directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, específicamente ante el Presidente de este Alto Tribunal, para que éste analizando las constancias que obren en el expediente, decida otorgar un plazo a la parte

remisa con el fin de que dentro de aquel dé cumplimiento a la ejecutoria, y, una vez pasado dicho término, sin que se haya dado cumplimiento, proceda a turnar el asunto al ministro ponente con el propósito de que éste elabore el proyecto, cuya aprobación estará a cargo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues éste es quien decide si ha lugar a imponer las medidas de separación y consignación, o bien, a negarlas.

3. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las acciones de inconstitucionalidad encuentran su fundamento constitucional en el artículo 105, fracción II, y en términos generales, tienen por objeto plantear la posible contradicción de una norma de carácter general con nuestra Carta Magna Federal. El conocimiento y resolución de éstas ha sido encargado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y únicamente podrá este Alto Tribunal, declarar la invalidez de las normas impugnadas, en el caso de que dicha declaración sea aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Con respecto a las sentencias que se pronuncien en tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, se observa que, de acuerdo con la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional:

“Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta Ley. (Artículo 73 de la ley mencionada)”

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación”.

“Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales”.

“Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado”.

“Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

De las disposiciones legales precedentes, no se advierte algún precepto que regule lo relativo al desacato o incumplimiento de las ejecutorias pronunciadas en las acciones de inconstitucionalidad, por lo que deberá de atenderse al contenido del artículo 59 de la ley reglamentaria en cita:

“Artículo 59.- En las acciones de inconstitucionalidad se aplicará en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II [De las Controversias Constitucionales] (art. 59 de la ley citada)”.

En razón de lo anterior, resulta aplicable, en tratándose del cumplimiento de las resoluciones dictadas en las acciones de inconstitucionalidad, lo que en su momento se expresó en torno a las controversias constitucionales.¹⁷¹

E. ¿COMO OPERA EN LA REALIDAD?

Como suele suceder en muchas de las ocasiones, lo establecido en los ordenamientos jurídicos, se aplica de manera distinta en la realidad, pues no se debe de olvidar que ésta presenta una serie de particularidades que ocasionan que lo teórico se aplique de modo diverso a como estaba previamente previsto.

En este sentido, la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, no es la excepción, por lo que a continuación se presentará un caso del cual se podrá advertir el como los planteamientos doctrinales o teóricos, suelen modificarse cuando tienen aplicación en la vida real.

¹⁷¹ Ver p. 261 y siguientes.

“INCIDENTE DE INEJECUCION 31/97

PROMOVENTE: GUADALUPE TREJO HERNANDEZ Y OTROS.

Por escrito presentado el veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y tres, Guadalupe Trejo Hernández y otras personas, demandaron el amparo y protección de la justicia federal en contra de diversas autoridades, entre las cuales se encontraba el Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones dependiente de la Dirección General de Autotransporte Urbano del de aquel entonces Departamento del Distrito Federal, señalándose como actos reclamados, la retención de diversas placas de servicio público de pasajeros, hecha por el Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones, mencionado en líneas arriba.

La Juez Tercero de Distrito, en Materia Administrativa, en el Distrito Federal, a quien por razón de turno le correspondió conocer del juicio, tuvo por admitida la demanda, el día veinticinco de los mismos, radicándola bajo el número 185/93, y previos los trámites legales, pronunció sentencia el día doce de julio de ese año, terminándola de engrosar en fecha dos de septiembre siguiente, concluyendo con los siguientes puntos resolutivos:

‘PRIMERO.- Se sobresee en el juicio de garantías por los actos y las autoridades precisados en el primer considerando de esta sentencia.

SEGUNDO.- La justicia de la Unión ampara y protege a Guadalupe Trejo Hernández... en contra de los actos atribuidos al Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones...’.

Las consideraciones en que se apoyó la sentencia mencionada para conceder la protección de la justicia federal solicitada, son entre otras, el que la autoridad responsable, violaba la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, toda vez que, por una parte, dicha autoridad no era la legalmente competente para realizar la retención de placas, y, por otra, no constaba por escrito los actos impugnados relativos a la retención de placas y, en consecuencia, el impedir la prestación del servicio público en cuestión.

En contra de dicha resolución, el Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones, interpuso recurso de revisión, el cual correspondió conocer de él al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien previos los trámites legales, el día dos de diciembre de mil novecientos noventa y tres, confirmó el sentido de la resolución recurrida.

En esta virtud, la juez de conocimiento, por requerimientos de fechas veintitrés de diciembre de ese año, y trece de enero del siguiente, ordenaba al Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones, que diera cabal

cumplimiento a la ejecutoria de amparo. Mediante acuerdo de treinta y uno de enero del mismo, la juez citada requirió al superior jerárquico de aquella autoridad, toda vez que ésta se negaba a dar cumplimiento al fallo concesorio de amparo. Por diverso proveído de ocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, la juez federal, en atención a la renuencia de cumplimiento de las autoridades responsables, ordenó requerir al Jefe de Departamento del Distrito Federal, para que en su carácter de superior jerárquico, ordenará las autoridades subordinadas dar cumplimiento a la sentencia de amparo. Toda vez que esta autoridad tampoco acató el requerimiento hecho, con fecha dieciocho de marzo de ese año, la juez determinó requerir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para que en su carácter de superior jerárquico de aquellas las conminará a efecto de lograr el cumplimiento solicitado. Mediante escrito presentado el veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, la parte quejosa promovió recurso de queja por defecto en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo. El citado juzgado de Distrito, una vez tramitado el recurso, lo resolvió en el sentido de declarar fundada la queja. Contra esta resolución, la autoridad señalada como responsable, interpuso recurso de queja, de la cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien emitió resolución el siete de marzo de mil novecientos noventa y cuatro declarando infundado dicho recurso de queja. En esta secuencia, los autos fueron devueltos a la juez de Distrito, para que, nuevamente, requiriera a la autoridad responsable para acatar el fallo concesorio de amparo. Así, en mayo de mil novecientos noventa y cinco se requirió al Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones, a efecto de que diera cumplimiento a la ejecutoria de amparo. Renuente a ello, se mandó requerir al Director General de Autotransporte Urbano, superior jerárquico de aquel, para posteriormente hacer lo mismo con el Jefe de Departamento del Distrito Federal, con el apercibimiento de que en caso de no lograrse la satisfacción del fallo protector se remitiría el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Toda vez que el fallo protector no logró cumplimentarse, la Juez de Distrito, ordenó el quince de enero de mil novecientos noventa y siete el envío de los autos a la Suprema Corte de Justicia para los efectos previstos en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recibidos los autos en este Alto Tribunal, se ordenó turnar el asunto al Ministro Humberto Román Palacios, para la elaboración del proyecto respectivo. Previo dictamen del ministro Ponente,

la presidencia de este alto Tribunal, por acuerdo de fecha catorce de marzo de mil novecientos noventa y siete, determinó turnar las actuaciones a la Primera Sala, en la que por proveído de su presidente de diecinueve de marzo del citado año, se avocó a su conocimiento y ordenó devolver los autos de nueva cuenta a la ponencia original. Es pertinente señalar que para el envío de los autos del incidente de inejecución, a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tomó en consideración la pretendida apariencia que la autoridad responsable director de Permisos y Concesiones de la Secretaría de Transportes y Vialidad dio de cumplir la ejecutoria de amparo. Sin embargo, como la referida autoridad responsable, con base en nuevas actuaciones agregadas al incidente de inejecución, incurrió en una abierta renuencia a dar cumplimiento al fallo que concedió la protección federal solicitada, el señor ministro Ponente emitió dictamen en el sentido de pedir se regresaran los autos para conocimiento del Pleno del mas alto Tribunal, a efecto de que se pronunciara resolución en la que se decidiera acerca de la aplicación a la autoridad responsable contumaz, de la máxima sanción por desacato a una ejecutoria de amparo. Con apoyo en lo anterior, el presidente de la Primera Sala dictó acuerdo de fecha doce de agosto de mil novecientos noventa y siete, en el que determinó el envío del incidente de inejecución y del juicio de garantías, a la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por acuerdo del presidente del más alto Tribunal, de fecha veintidós de agosto del mencionado año, se determinó el avocamiento del incidente de inejecución, para los efectos de formulación por el señor ministro Ponente, del proyecto de sentencia correspondiente, del que procedía dar cuenta al Tribunal en Pleno. El Ministro Ponente presentó proyecto a la consideración del Tribunal Pleno, en el que propuso que las autoridades responsables que habían incurrido en contumacia en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, y que en lo particular, el director de Permisos y Concesiones dependiente de la Dirección General de Servicios al Transporte de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, Martín Franco Nova, había observado una expresa renuencia a cumplir la sentencia dictada en el juicio de garantías, por lo que se consideraba procedente determinar la imposición de la sanción prevista por la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República, consistente en la separación del cargo y su consignación ante el juez de Distrito que correspondiera. En sesión celebrada el veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, el

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, y Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, en relación con los puntos resolutiveos primero, segundo y cuarto de la sentencia. Y por mayoría de seis votos, de los Señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, José de Jesús Gudiño Pelayo, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, a favor del punto resolutiveo tercero; los Señores Ministros Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, se pronunciaron por votar en contra de tal resolutiveo y las consideraciones que lo rigen, de tal forma que quedaron así los puntos resolutiveos: 'PRIMERO. - Es fundado el incidente de inejecución de sentencia a que este toca 31/97 se refiere. SEGUNDO.- Queda inmediatamente separado Martín Franco Nova, de su cargo de Director de Permisos y Concesiones dependiente de la Dirección General de Servicios al Transporte de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, por haber eludido el cumplimiento de la ejecutoria a que este toca se refiere, por lo que procede consignarlo ante el Juez de Distrito que corresponda. TERCERO.- Túrnense los autos a la Presidencia de este Tribunal Pleno, para que proceda en los términos precisados en el último párrafo del considerando cuarto de esta resolución. CUARTO.- Para los efectos mencionados en el último considerando de esta resolución, déjese el presente incidente de inejecución de sentencia abierto, y remítanse los autos al Juzgado de Distrito de su origen'. Es pertinente dejar destacado que los señores Ministros Génaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán, no estuvieron presentes en dicha sesión. Los autos del juicio de garantías fueron devueltos al juez de Distrito, para los efectos de que continuara con el requerimiento a las autoridades responsables, con el fin de lograr el total cumplimiento de la ejecutoria de amparo. El juez de Distrito efectuó diversos requerimientos a las autoridades responsables, para que cumplieran con el fallo del juicio de amparo, y a los quejosos para que precisaran e informaran acerca de la devolución de las placas de circulación de sus vehículos destinados a la prestación del transporte público con itinerario fijo, que faltaran de ser entregadas por dichas autoridades. El

veinte de febrero de mil novecientos noventa y ocho, el juez federal determinó que las autoridades responsables habían continuado con conductas que determinaron el cumplimiento de la sentencia de amparo, por lo que consideró procedente remitir los autos del juicio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos correspondientes. Recibidos los autos del juicio de garantías en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención al dictamen emitido por el señor Ministro Ponente, por acuerdo de Presidencia de once de enero de mil novecientos noventa y nueve, se determinó remitir los autos a la Primera Sala, en la que por acuerdo de su Presidente de catorce de enero siguiente, se estableció el avocamiento para conocer del incidente de inejecución, en el estado que guardaban los autos y se ordenó devolver las actuaciones a su ponencia originaria. En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el presente incidente de inejecución de sentencia ha quedado sin materia. En efecto, el juez de Distrito remitió oficio, en el que insertó el auto de veinte de febrero de mil novecientos noventa y ocho, mediante el cual determinó tener por cumplida la ejecutoria de amparo, según las constancias que obraban en las actuaciones del juicio de garantías y en atención a acuerdos precedentes. El referido auto de veinte de febrero del citado año, textualmente dice:

‘Vista la certificación anterior y el estado que guardan los presentes autos, tomando en consideración que como se aprecia a fojas 1361 a 1364, 1550 a 1558, 1590 a 1592 y 1600 a 1602, de autos, mediante proveídos respectivamente de fechas cuatro de noviembre y primero de diciembre del año pasado, seis y catorce de enero del año en curso, se resolvió tener por cumplida la sentencia ejecutoria dictada en el presente juicio de garantías, por todos y cada uno de los quejosos, lo cual les fue legalmente notificado, sin "que los mismos, se inconformaran con tales resoluciones dentro del término legal previsto para tal efecto, por el tercer párrafo, del artículo 105, de la Ley de Amparo, en consecuencia, con fundamento en el precepto legal citado y el artículo 113 de la ley citada, se tienen por consentidas por parte de los quejosos, las resoluciones anteriormente citadas, por lo que en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en resolución de fecha veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, dictada en el incidente de inejecución de sentencia número 31/97, por oficio, remítanse los presentes autos, previa anotación en el libro de Gobierno correspondiente y copia que del presente

acuerdo se agregue al cuaderno de antecedentes relativo al presente juicio de amparo, formado mediante proveído de catorce de enero del presente año. NOTIFÍQUESE’.

En este sentido, Como los incidentes de inejecución únicamente deben obedecer a una situación de contumacia por parte de las autoridades responsables, a cumplir la ejecutoria de amparo, queda patente que en el momento en que se satisface totalmente ese objetivo, carece de razón el tener como vivas esas actuaciones de inejecución y ello motiva, el que una vez que el juez de Distrito, con base en las actuaciones y constancias aportadas ante él por las autoridades responsables, se pronuncia en torno a tener por cumplida la ejecutoria de amparo, deberá declararse la carencia de materia del incidente respectivo. Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente en Funciones Juventino V. Castro y Castro. Ausente: el Ministro Humberto Román Palacios, hizo suyo el asunto la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas’.

Como se advierte del incidente de inejecución precedente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la rebeldía de la autoridad responsable Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones del Distrito Federal, tuvo que iniciar el trámite del incidente de inejecución de sentencia, resolviendo en éste, la procedencia de la destitución de la autoridad y su inmediata consignación. Ante esta determinación, tal autoridad realizó diversos actos tendientes a cumplimentar la sentencia de amparo, lo que llevó, posteriormente, a declarar sin materia el incidente de inejecución. Por lo que, de lo anteriormente expuesto se observa que, si bien, en el incidente de inejecución de sentencia 31/97, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llegó a declarar como procedentes las medidas previstas en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, esto es, la separación del señor Martín Franco Nova, del cargo de Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones, y su consecuente consignación ante el Juez de Distrito respectivo, ello no se llegó a materializar, en virtud de que tal autoridad

responsable, realizó una serie de actos, con los cuales se tuvo por cumplimentada la ejecutoria de amparo.

Por ello, puede colegirse que las medidas previstas en la citada fracción XVI constitucional, tienen como propósito esencial servir como una especie de advertencia o apercibimiento, que en determinado momento puede llegar a ejecutarse, si la conducta remisa de la autoridad obligada a dar cumplimiento a la sentencia de amparo subsiste.

III. REFLEXIONES EN RELACION A QUE LA SUPREMA CORTE EJERZA LA FACULTAD PREVISTA EN LA FRACCIÓN XVI DEL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL.

A. VENTAJAS E INCONVENIENTES

La facultad de separar al funcionario público de su cargo y consignarlo ante el Juzgado de Distrito que corresponda, por no dar cumplimiento al fallo sentenciador, evadir éste, o tratar de repetir el acto reclamado, (trátese del juicio de amparo, de las controversias constitucionales o de las acciones de inconstitucionalidad), es una prerrogativa concedida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ofrece una serie de enormes ventajas no sólo en favor de aquellos beneficiados por el fallo sentenciador, sino también, en pro del mantenimiento y preservación del orden jurídico que debe imperar en todo país que viva bajo un estado de derecho. Sin embargo, así como ofrece determinadas ventajas, dicha facultad también puede traer, en un momento determinado, algunas desventajas, sobre las cuales se hará referencia a continuación.

- 1) Entre las ventajas que conlleva el procedimiento de ejecución de sentencia, en principio puede señalarse el que éste se erige como un mecanismo de salvaguarda y defensa de los intereses de todos aquellos beneficiados por el fallo de una sentencia, trátase del juicio de amparo, de las controversias constitucionales o de las acciones de inconstitucionalidad.

- 2) Por otra parte, es además, el procedimiento mediante el cual todas aquellas ejecutorias que versen sobre materia de amparo, acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, con respecto de las cuales, no se les haya dado cumplimiento, pueden en un momento dado, lograr que se ejecute éste. En otras palabras, a través del procedimiento previsto en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, el fallo sentenciador queda debidamente provisto de un mecanismo por virtud de cual pueda llegar a cumplirse satisfactoriamente aquél.

- 3) Ahora bien, una de las ventajas más importantes que conlleva el procedimiento de ejecución, es el que las medidas de separación y consignación de la autoridad desobediente, deban de ser substanciadas ineludiblemente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ésta al ser el órgano máximo del Poder Judicial de la Unión, es lógico que medidas tan trascendentes como lo son la separación y consignación de determinada persona, sean substanciadas y resueltas por éste Tribunal, situación que se encuentra corroborada con el artículo 108 de la Ley de Amparo que limita la intervención de los Jueces de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito a que rindan un informe en el cual se manifieste que a su juicio se trata de eludir la ejecutoria o de repetir el acto reclamado. Resulta correcto que la indicada disposición sea en ese sentido, porque sería ilógico o contrario a la jerarquía de los

tribunales que las determinaciones que incumben al superior se subordinarán al criterio argumentado por el inferior.

- 4) Otra de las ventajas que llega a ofrecer la disposición constitucional contenida en la fracción XVI, del artículo 107, es aquella en el sentido de diferenciar entre un cumplimiento inexcusable por parte de la autoridad remisa o bien uno excusable. Lo anterior, se debe a que si bien, en ambos casos se trata del desacato a una ejecutoria dictada, aquél puede darse como consecuencia de muy diversas situaciones, las cuales pueden llegar a influenciar para que el incumplimiento sea por motivos excusables o bien por causas inexcusables. En esta virtud, el propio legislador constituyente estableció que en el caso de que se trate de un incumplimiento inexcusable, la autoridad remisa debe ser de inmediato separada de su cargo y consignada ante el Juzgado de Distrito respectivo. En el supuesto de que se esté en presencia de un incumplimiento excusable, los propios legisladores facultan a la Suprema Corte de Justicia para que ésta determine el plazo en que se le deba de dar cumplimiento a dicha ejecutoria, hasta ese momento, desobedecida.
- 5) Una ventaja más que trae consigo el procedimiento de ejecución sentencia, es que, si en un determinado momento, el cumplimiento de una sentencia llegare a afectar a la sociedad o a terceros en una mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso, la Suprema Corte de Justicia de oficio, o bien, el propio quejoso, podrán solicitar el cumplimiento sustituto de la sentencia, lo cual conlleva el que, si en un determinado momento la ejecutoria a la que se trata de dar cumplimiento trae consigo una diversidad de perjuicios ya sea a la sociedad o a terceros, puede darse un cumplimiento sustituto de dicha ejecutoria, acción que no persigue más fin que el que no sea la seguridad jurídica de todos

aquellos que se vean involucrados, en una u otra forma, con el fallo sentenciador.

Por otra parte, además de traer consigo una particularidad de ventajas, la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, conlleva también algunas desventajas, de las cuales es preciso señalar:

- 1) Una de las desventajas que se presenta en el procedimiento de ejecución de sentencias, es que desafortunadamente, la propia cronología que conlleva éste, es decir, requerir a la autoridad responsable, luego al superior jerárquico de éste, y así sucesivamente, hasta llegar al momento de remitir el expediente a nuestro Máximo Tribunal de Justicia, trae como consecuencia que la expedites de que deben estar revestida las ejecutorias, no sólo de amparo, sino todas aquellas que sean pronunciadas suele perderse, y lo que es más grave, llegar a extinguirse lo que protege el fallo sentenciador. En otras palabras, el procedimiento contenido en la fracción XVI, del artículo 107 de nuestra Norma Fundamental, desarrollado en mayor extensión en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107, si bien, ofrece un lapso de oportunidad enorme para que la autoridad obligada al cumplimiento del fallo resolutor lo realice, también es cierto que tal lapso, en ocasiones puede ir en detrimento de aquél beneficiado en la sentencia, pues como se expresó en líneas arriba, la cronología que debe de haber en el procedimiento de ejecución, esto es, los trámites y promociones que se deben de realizar iniciando con el Juez de Distrito, Tribunal que haya conocido del juicio o en su caso, el Tribunal Colegiado de Circuito, remitir el expediente, si el caso lo amerita, a la Suprema Corte de Justicia, hasta concluir con la resolución que tome este Alto Tribunal, puede causar que la situación que se pretenda proteger con

la ejecutoria, en un determinado momento, cambie, o lo que es peor, desaparezca, causando un estado de inseguridad para el beneficiado.

- 2) Otra de las desventajas, que se cree conveniente destacar es el hecho de que, tal y como se vio en el incidente de inejecución de sentencia 31/97,¹⁷² una vez declarado el incumplimiento de la ejecutoria por parte de la autoridad obligada a acatarla, y en consecuencia, decidirse que en el caso procede la separación del cargo y la consignación de aquella ante el Juzgado de Distrito que corresponda, debe de realizarse esto, es decir materializarse, pues sino que caso tendría el que se hubiera llevado a cabo todo un procedimiento de inejecución de sentencia, (con toda la cronología que ello conlleva), si al final se resuelve declarar sin materia éste, toda vez que, al ver la autoridad responsable que nuestro más Alto Tribunal de Justicia, ha tomado la decisión de separarla y consignarla, entonces sí realiza todos los actos tendientes para cumplimentar lo establecido en dicha ejecutoria, lo que si bien, trae consigo el que por fin se acate lo estimado por la ejecutoria, también conlleva el que a la autoridad remisa, se le revoque la responsabilidad que, en un principio, en el incidente de inejecución se le había fincado, pues ello, más que demostrar el debido acatamiento a los fallos, refleja más bien el hecho de que la autoridad o toda aquella persona obligada a dar cumplimiento a una sentencia, pueda llegar a hacerlo, incluso, una vez que nuestro Máximo Tribunal de Justicia, ha resuelto separar a aquella y consignarla penalmente, sin que a dicha persona o autoridad se le establezca responsabilidad alguna.

Cabe señalar que más adelante se hará referencia respecto de que tan benéfico o no es el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea el

¹⁷² Ver página 269.

órgano facultado para ejercitar acción penal y llevar a cabo la consignación respectiva.

B. MAXIMO CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS.

Al ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el órgano judicial competente para decidir si procede o no la separación del cargo y la consignación de la autoridad remisa ante el Juzgado de Distrito respectivo, constituye una disposición que no tiene un fin más esencial y específico que el de tener un máximo control de constitucionalidad y el cumplimiento de las sentencias.

Como se sabe, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el más Alto Tribunal de Justicia del país y, en consecuencia, a éste mismo se le ha encomendado la jefatura de uno de los tres poderes en que se divide el Supremo Poder de la Federación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 49 y 94 de la Ley Fundamental, que a la letra establecen:

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

“Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.

De ahí que, cualquier autoridad que pretenda discutir o discuta y rechace o desobedezca, de acuerdo con sus propias conclusiones, lo resuelto por una Sala de la Suprema Corte en la materia que le es atribuida, se coloca en un plano contrario a la voluntad del pueblo de México, precisada en la propia Constitución General de la República y la consecuencia no puede ser otra que la separación del cargo y la consignación de las autoridades competentes, para que en su contra ejerciten las acciones penales respectivas. En suma, la Suprema Corte de Justicia no admite discusiones con ninguna autoridad responsable, respecto a lo resuelto en sus ejecutorias; lo contenido en ellas constituye la verdad legal, indiscutible e inmovible.¹⁷³

¹⁷³ Lo anterior encuentra fundamento en la tesis sustentada por la anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 32, volumen IV, Cuarta Parte, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto disponen: INEJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. FIRMEZA DE LAS RESOLUCIONES DE LAS SALAS DE LA CORTE.- En la distribución de facultades que hace la Constitución Política Mexicana toca a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ser el mas Alto Tribunal de la República y jefaturar a uno de los tres poderes en que se divide el Supremo Poder de la federación (artículos 49 y 94 de la Constitución General). El funcionamiento de la Corte se realiza en Pleno o en Salas, de acuerdo con lo dispuesto en la propia Constitución y las Leyes Orgánicas respectivas, tanto del artículo 94 Constitucional como de los artículos 103 y 107 del propio ordenamiento; tanto estos preceptos como el artículo 14 de la Constitución, dan facultades a la propia Suprema Corte para que vigile, a instancia de interesados, la obligación que tienen todas las autoridades de ajustar sus actos a la constitución y a las leyes, y la forma de hacer efectiva esta garantía en beneficio de los ciudadanos; las Salas de la Suprema Corte, en la materia que se les ha atribuido, dictan resoluciones que no admiten revisión por ningún otro tribunal, ni pueden ser discutidas tampoco por ningún otro organismo judicial, ni siquiera por el pleno de la misma Corte. Este no es tribunal de instancia respecto de las Salas, y sus facultades son muy diversas de las de estas, y basta para percibirlo, una simple lectura de los artículos constitucionales citados y de las leyes reglamentarias de los mismos. Por ello, cualquier autoridad que pretenda discutir o discuta y rechace o desobedezca, de acuerdo con sus propias conclusiones, lo resuelto por una Sala de la Suprema Corte en la materia que le es atribuida, se coloca en un plano contrario a la voluntad del pueblo de México, precisada en la Constitución General de la República y la consecuencia no puede ser otra que la separación del cargo y la consignación a las autoridades competentes, para que en su contra se ejerciten las acciones penales respectivas. En suma, la Suprema Corte no admite discusiones con ninguna autoridad responsable, respecto a

Por este motivo, los fallos que sean pronunciados por parte de la Suprema Corte, en tratándose de la materia de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, para el caso que nos ocupa, no pueden ni deben ser o quedar desobedecidos. Por el contrario, deben ser acatados en forma pletórica, sin dejar lugar a algún defecto o exceso en el cumplimiento de dicha ejecutoria. Ante esta situación, es la propia Constitución la que previniendo el desacato a tales resoluciones, establece diversos mecanismos para ello, entre los cuales encontramos al contenido en la fracción XVI, del numeral 107 constitucional, encomendado exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Definitivamente, con la incorporación de las medidas de separación y consignación ante el juez de Distrito, de toda aquella autoridad o persona que se encuentre obligada a cumplimentar lo establecido en la sentencia, y que no lo haga, evada su cumplimiento o insista en la repetición del acto reclamado, lo que se pretende es tener un máximo control de constitucionalidad y de defensa para el cumplimiento de todas aquellas ejecutorias que concedan alguna prerrogativa en favor de unos e impongan determinadas obligaciones para otros.

En efecto, como ya se hizo mención en diversas ocasiones, el cumplimiento de las sentencias, es una cuestión de orden público¹⁷⁴ y de gran

lo resuelto en sus ejecutorias; lo contenido en ellas constituye la verdad legal, firme, indiscutible e inconvencional.

¹⁷⁴ Respecto del carácter de orden público que detentan las resoluciones pronunciadas en materia de amparo, debe de señalarse la tesis 3ª. XCI/91, sustentada por la anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII-Junio, página 99, y cuyo rubro y texto, es "SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO ES DE ORDEN PUBLICO DEBIENDOSE EVITAR ACTUACIONES O DECISIONES QUE LO DIFICULTEN O IMPIDAN. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución, y 105 y 113 de la Ley de Amparo, en cuanto a las medidas que deben adoptarse para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo, debe establecerse que éste es de orden público, lo que exige que las decisiones y acciones que se

trascendencia para la vida jurídica-institucional del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la concordia, tranquilidad y seguridad de los individuos, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de la Carta Magna, que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal. Por todo ello, las medidas previstas en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, no son más que el reflejo fiel de que, el constituyente en su afán de proteger la constitucionalidad del sistema jurídico y el cumplimiento de las sentencias pronunciadas dentro de ese mismo marco normativo, implementó dichas medidas, pues tales, además de constituirse como instrumentos que en un determinado momento deben utilizarse para hacer obedecer una resolución, se erigen como un medio de defensa más de la constitucionalidad que debe imperar en nuestra Nación, pues como se sabe, nada debe ni puede haber por encima de nuestra Ley Fundamental, y todo aquello que pretenda contradecirlo, deberá ser sancionado conforme a los términos que para tal efecto se disponga.

En otras palabras, el procedimiento de ejecución de sentencias, elevado a rango constitucional, constituye un mecanismo tendiente a asegurar que toda aquella resolución pronunciada, quede completamente cumplimentada, pues sino, ¿qué caso tendría el que por virtud de una resolución se concedieran diversos derechos para una determinada persona, si éstos no podrían materializarse toda vez que la parte a quien le corresponde dar cabal cumplimiento a aquella no quisiera realizarlo? ¿Qué seguridad habría de que

adopten en esa materia, no tiendan a propiciar la dificultad o imposibilidad de llegar a ese objetivo. Por consiguiente, si bien la improcedencia del incidente de inejecución de sentencia se produce cuando existe un acto que entraña un principio de cumplimiento, ello solo resulta aplicable cuando tal situación se presente con anterioridad a la promoción del referido incidente y no cuando ello ocurre durante su tramitación pues, en este caso, en el debe lograrse el pleno cumplimiento de la sentencia y proceder, en su caso, a adoptar las medidas consignadas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución”.

una ejecutoria se obedeciera si no existieran los medios jurídicos para velar por ello? ¿Cómo se haría respetar el sistema jurídico sino tuviera los instrumentos para ello?

C. LA EFICACIA DEL DERECHO Y EL ACATO A LAS RESOLUCIONES JUDICIALES.

El tema de la eficacia del derecho, es uno de los más trascendentes para el mantenimiento y preservación de todo orden normativo. En este sentido, si se entiende como eficacia aquella acción por la cual se obtiene el efecto deseado, entonces, puede llegar a estimarse que un derecho será eficaz cuando este obtenga el orden social, salvaguarde la seguridad jurídica y, en consecuencia, alcance el bien común de aquella sociedad a la que regula o va destinado.

En otras palabras, un sistema jurídico será eficaz cuando sus normas se concreten o singularicen. Así, la eficacia “vista desde el ángulo de la norma secundaria, es la obediencia de los súbditos; ésta contiene la obligación jurídica. Cuando ellos se abstienen de robar por ejemplo, es porque están cumpliendo con lo preceptuado en la norma secundaria. Desde el ángulo de la norma primaria, la norma es eficaz, cuando el agente jurídico calificado obedece y efectivamente sanciona al autor del ilícito”.¹⁷⁵ Es decir, un sistema de derecho será eficaz cuando sus destinatarios se conduzcan en realidad como aquél lo dispone. Así, un sistema normativo tendrá eficacia cuando sus normas son fácticamente acatadas y aplicadas.

En este orden de ideas, el procedimiento de ejecución de sentencias, previsto en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, se distingue por ser un mecanismo o medio jurídico a través del cual, la eficacia del derecho y el acato a las resoluciones judiciales puede materializarse. Es decir, el

¹⁷⁵ OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Teoría del Derecho*, Editorial Duero, México, 1990, p. 190.

procedimiento contenido en la fracción citada, pugna porque la obediencia tanto al sistema de derecho y, de manera específica, a los fallos de sentencia pronunciados, se vea cristalizada, esto es, que todos aquellos obligados a acatar una ejecutoria, y por ende, el sistema de derecho de un país, lo haga, realizando determinados actos tendientes a cumplimentar el fallo concesorio, o bien, omitiendo la concepción de algunos otros. Y para lograr tal obediencia, el propio legislador constituyente, ha dispuesto como una advertencia, que en el supuesto de no acatarse lo dispuesto en las ejecutorias, aquella persona remisa, será separada de la función o cargo que venía desempeñando y consignada ante el juez de Distrito que corresponda. Pues, como se puede colegir, dicho incumplimiento o desacato, no sólo va en contra de las decisiones del órgano juzgador contenidas en la sentencia misma, sino que además, va en contra de todo el sistema de derecho que impera en nuestro país.

Por tal motivo, todo aquel sistema de derecho que pugne por el que sus resoluciones sean debidamente acatadas, debe de encontrarse provisto de mecanismos tendientes para ello. En esta tesitura, nuestro orden constitucional prevé al procedimiento de ejecución de sentencias, a través del cual, la eficacia del Derecho y el acato a las resoluciones judiciales puede concretizarse.

D. LA JERARQUIA DEL JUEZ DE DISTRITO Y LA CALIFICACION DE LA CONSIGNACION FORMULADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Como se expresó en páginas anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que se le haya remitido el expediente de la causa, deberá de analizar y declarar si ha lugar o no a separar de su cargo y consignar ante el

Juez de Distrito, a aquella autoridad que trate de eludir el cumplimiento de la ejecutoria, o bien, insista en la repetición del acto reclamado.

Así, una vez que nuestro más Alto Tribunal de Justicia, resuelva, funcionando en Pleno, que en el caso procede imponer las medidas de separación y consignación, deberá de dar aviso de inmediato tanto a la autoridad remisa, así como también al juez de Distrito respectivo.

Ante esta situación, la Suprema Corte de Justicia, se convierte en el órgano encargado de ejercitar la acción penal y consignar ante el juez federal a la autoridad que haya incurrido en responsabilidad.

Como ya se explicó en párrafos precedentes, en caso de que la autoridad responsable de incumplimiento, sea de aquellas que gozan de fuero constitucional, deberá de iniciarse el procedimiento respectivo para lograr el desafuero (declaración de procedencia penal).¹⁷⁶

Una vez obtenido la declaración señalada, el juez de Distrito ante quien se ejercite acción penal, deberá de pronunciarse sobre el acreditamiento del cuerpo del delito, así como de la probable responsabilidad del inculcado. Es en este momento donde la jerarquía del juez de Distrito debe de prevalecer por encima de la otorgada por mandato constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En otras palabras, el juez de Distrito, funcionando como juez ordinario federal, es al órgano a quien le corresponde decidir, si en el caso a tratar, procede o no incoar un proceso de orden penal, en contra de aquella autoridad respecto de la cual la Suprema Corte de Justicia ha ejercitado acción penal, y en consecuencia, la ha consignado ante el juez de rango federal.

¹⁷⁶ Ver página 255 y siguientes.

En este orden de ideas, es el juez de Distrito el encargado de resolver si pronuncia auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, según proceda, e inicia el procedimiento penal respectivo, o bien, si dicta auto de libertad por falta de elementos para procesar. Sin embargo, es aquí donde surge la interrogante de si ¿podrá el juez de Distrito dictar auto de libertad por falta de elementos para procesar si en el caso quien ha realizado la consignación. es su superior, esto es, la Suprema Corte de Justicia, el órgano de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial Federal? ¿podría actuar el juez federal con total libertad para emitir su resolución? ¿hasta que grado, influye el que sea la Suprema Corte de Justicia, quien realice la consignación penal con su inferior?

Como se sabe, en todo sistema jurídico existe un orden jerárquico diseñado para que las decisiones de un determinado órgano, sean a su vez, examinadas por su superior, y así sucesivamente, llegando al momento en que el órgano de mayor jerarquía toma la decisión final, si es que no se ha tomado ésta ya. Por este motivo, el ejercicio de la acción penal que lleva a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conlleva a una serie de cuestionamientos que necesariamente deben de ser analizados, pues al ser la Suprema Corte de Justicia la institución judicial que jefatura al Poder Judicial Federal, resulta lógico el que los demás órganos se encuentren supeditados a las decisiones de ésta.

Por ejemplo, tratándose de la creación de jurisprudencia, cuando un Tribunal Colegiado emite tesis de jurisprudencia, ésta se constituye como obligatoria para los órganos de menor jerarquía que aquél, es decir, dicha jurisprudencia debe ser acatada por los Tribunales Unitarios de Circuito, por los Juzgados de Distrito, y por todos aquellos tribunales instituidos, ya sea que pertenezcan al fuero federal o bien al común. Ahora bien, cuando es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien crea jurisprudencia, ésta es obligatoria no sólo para los órganos anteriormente mencionados, sino además, para los Tribunales Colegiados de Circuito. En esta tesitura, se observa

claramente el cómo los criterios que deriven de nuestro Máximo Tribunal deben ser acatados por los órganos que posean menor jerarquía que aquél; por lo que, trasladándose esta misma idea al procedimiento de ejecución de sentencias, previsto y regulado en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, es de advertirse que el ejercicio de la acción penal y la consignación que realice la Suprema Corte de Justicia ante el juez federal, de menor jerarquía, influye de sobremanera el que éste decida en el sentido de dictar auto de formal prisión y substanciar el proceso penal respectivo. Es decir, el juez de Distrito, ante la situación contemplada en la fracción XVI citada, se encuentra de alguna manera “obligado a confirmar” lo asentado por la Suprema Corte en el incidente de inejecución de sentencia, razón por la cual, a todas luces se observa que el juez federal no puede actuar con toda la imparcialidad e independencia que su función requiere, ya que, un fallo dictado por él en el sentido de dejar en libertad al inculpado, podría provocar hasta su destitución, pues no sólo estaría contradiciendo una decisión tomada por su superior, sino que además, pondría en tela de duda lo prescrito en aquella.

Por tal motivo, es obvio que la acción penal y consignación formulada por la Suprema Corte, es de un matiz que no sólo influye al juzgador federal a actuar en determinado sentido, sino que también, no permite que éste resuelva con independencia y soltura, pues, como se mencionó, una decisión contraria a la considerada por nuestro más Alto Tribunal, puede repercutir en el desempeño y labor del juzgador federal. En otras palabras, el juez de Distrito a quien corresponda conocer de la acción penal ejercitada por la Suprema Corte, estará situado en una posición incómoda para el legal y eficaz desempeño del ejercicio de su encargo. Pues indudablemente, el juez al tener una jerarquía menor a la reconocida por mandato constitucional a la Suprema Corte, queda comprometido a “reafirmar” lo sustentado por ésta en la resolución emanada del incidente de inejecución de sentencia, pues no se puede omitir el hecho de que en el supuesto de que el juez de Distrito a quien

sea consignada la causa penal, declare la libertad del inculcado por no acreditarse el cuerpo del delito ni la probable responsabilidad de éste, dicha situación vendría a poner en tela de juicio lo ya asentado por la Suprema Corte en un procedimiento incidental anterior ya resuelto, circunstancia que se agrava más si quien la decreta es un órgano de mucho menor jerarquía de la prevista para nuestro Máximo Tribunal.

Todo lo anterior, conlleva a realizar una serie de reflexiones y propuestas que se expondrán en el último apartado a realizar en esta investigación.

1. AUTO DE LIBERTAD POR FALTA DE ELEMENTOS PARA PROCESAR.

Una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haya decidido que en el caso se ha dado el incumplimiento de una sentencia, o bien, la repetición del acto reclamado, separará a la autoridad respectiva del cargo en que laboraba, consignándola ante el juez de Distrito que corresponda. A su vez, éste cuenta con un determinado plazo para pronunciar el auto de término constitucional,¹⁷⁷ resolviendo en éste, si procede o no incoar proceso penal sobre el inculcado.

En este sentido, el juez de Distrito, podrá pronunciar auto de libertad por falta de méritos para procesar, auto de sujeción a proceso, o bien auto de formal prisión.

¹⁷⁷ De acuerdo con el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición. Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado en la forma que señale la ley.

El auto de libertad por falta de elementos para procesar, será pronunciado por el juez federal, una vez transcurrido el término de setenta y dos horas siguientes al momento en que el inculcado quede a disposición del juez, siempre que no se hayan reunido los elementos necesarios para dictar el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, según corresponda, y sobre el particular, el artículo 167 del Código Federal de Procedimientos Penales, establece:

“Artículo 167.- Si dentro del término legal no se reúnen los requisitos necesarios para dictar el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, se dictará auto de libertad por falta de elementos para procesar, o de no sujeción a proceso, según corresponda, sin perjuicio de que por medios posteriores de prueba se actúe nuevamente en contra del inculcado; en estos casos no procederá el sobreseimiento hasta en tanto prescriba la acción penal del delito o delitos de que se trate.

También en estos casos, el Ministerio Público podrá promover prueba, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el segundo párrafo del artículo 4o.; hasta reunir los requisitos necesarios, con base en los cuales, en su caso, solicitará nuevamente al juez dicte orden de aprehensión, en los términos del artículo 195, o de comparecencia, según corresponda”.

Como se ha expuesto en páginas precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será la encargada de resolver si procede o no la separación y consignación de la autoridad remisa, por lo que, aún cuando de conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución la regla general en materia de persecución de delitos del orden federal incumbe al Ministerio Público de la Federación, en los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo o tratase de eludir el cumplimiento de la sentencia, será el Pleno de la Suprema Corte, una vez que resuelve separarla inmediatamente de su cargo, quién deberá consignarla directamente al juez de Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.

Por este motivo, será la Suprema Corte quien deberá de acreditar el cuerpo del delito, así como la probable responsabilidad del indiciado, para que el juez de Distrito ante quien sea consignada la autoridad que evadió el cumplimiento de la sentencia o haya insistido en la repetición del acto reclamado, resuelva si ha lugar a dictar el auto de formal prisión, o el de sujeción a proceso, o bien, el de libertad por falta de elementos para procesar.

2. AUTO DE SUJECION A PROCESO

Para que el juez federal pueda dictar auto de sujeción a proceso, se requieren los siguientes requisitos:

- a) Que el delito cuya existencia se haya comprobado no esté sancionado con pena privativa de libertad, o
- b) Que dicho delito se encuentre sancionado con pena alternativa, es decir, que pueda ser castigado ya sea con prisión o con multa.

Al efecto, el artículo 162 del Código Federal de Procedimientos Penales, señala:

“Artículo 162.- Cuando el delito cuya existencia se haya comprobado no merezca pena corporal, o esté sancionado con pena alternativa, se dictará auto con todos los requisitos del de formal prisión, sujetando a proceso a la persona contra quien aparezcan datos suficientes para presumir su responsabilidad, para el solo efecto de señalar el delito por el cual se ha de seguir el proceso”.

En el caso particular, esto es, la consignación que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación de aquella autoridad desobediente, la hace con base en la comisión del delito de abuso de autoridad, el cual, de acuerdo con

el Código Federal de Procedimientos Penales, se sancionará de la manera siguiente:

“Artículo 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;

VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;

IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y

XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.

Como puede advertirse, el delito en estudio se encuentra sancionado con pena de prisión, multa, destitución e inhabilitación, por lo que, puede colegirse, que dicho delito no es de aquellos respecto de los cuales pueda dictarse auto de sujeción a proceso.

En otras palabras, los únicos autos de término constitucional que pueden pronunciarse en relación con éste delito, son, según proceda, el auto de formal prisión, o bien, el de libertad por falta de elementos para procesar.

1. AUTO DE FORMAL PRISION

El artículo 161 del Código Federal de Procedimientos Penales, establece que:

“Dentro de las setenta y dos horas siguientes al momento en que el inculpado quede a disposición del juez, se dictará el auto de formal prisión cuando de lo actuado aparezcan acreditados los siguientes requisitos:

- I. Que se haya tomado declaración preparatoria del inculpado, en la forma y con los requisitos que establece el capítulo anterior [Capítulo II, Título Cuarto], o bien que conste en el expediente que aquél se rehusó a declarar;
- II. Que esté comprobado el cuerpo del delito que tenga señalado sanción privativa de libertad;
- III. Que en relación a la fracción anterior esté demostrada la probable responsabilidad del inculpado;
- IV. Que no esté plenamente comprobada a favor del inculpado alguna circunstancia eximente de responsabilidad, o que extinga la acción penal.

El plazo a que se refiere el párrafo primero de este artículo, podrá prorrogarse por única vez, hasta por setenta y dos horas, cuando lo solicite el indiciado, por sí o por su defensor, al rendir su declaración preparatoria, o dentro de las tres horas siguientes, siempre que dicha prórroga sea con la finalidad de aportar y desahogar pruebas para que el juez resuelva la situación jurídica.

El Ministerio Público [en este caso será la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación], no podrá solicitar dicha prórroga ni el juez resolverá de oficio; el Ministerio Público [Suprema Corte de Justicia], en ese plazo puede, sólo en relación con las pruebas o alegatos que propusiere el indiciado o su defensor, hacer las promociones correspondientes al interés social que representa.

La prórroga del plazo se deberá notificar a la autoridad responsable del establecimiento en donde, en su caso, se encuentre internado el indiciado, para los efectos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 19 constitucional.

Adicionalmente, el auto de formal prisión deberá expresar el delito que se le impute al indiciado, así como el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución”.

A su vez, el segundo párrafo del artículo 19 de la Norma Fundamental, dispone:

“Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente”.

Ahora bien, conforme al artículo 110 de la Ley de Amparo, el juez de Distrito, deberá de analizar de las constancias de autos, documentos y demás pruebas que se ofrezcan, que la autoridad calificada como remisa del cumplimiento de la sentencia o de insistir en la repetición del acto reclamado, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en realidad así lo sea.

En este sentido, una vez que el juez federal examine los autos y resuelva que, efectivamente, hay incumplimiento o repetición del acto reclamado por parte de la autoridad obligada a ello, entonces deberá de pronunciar auto de formal prisión por el delito de abuso de autoridad, de acuerdo con lo previsto por el artículo 208 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez dictado el auto de formal prisión, éste:

“...se notificará a la autoridad responsable del establecimiento donde se encuentre detenido el inculcado. Si este funcionario no recibe copia autorizada de la mencionada resolución dentro de los plazos que señala el artículo 161, en su caso, a partir del acto en que se puso al inculcado a

disposición de su juez, dará a conocer por escrito esta situación al citado juez y al Ministerio Público en el momento mismo de concluir el plazo, y si no obstante esto no recibe la copia autorizada del auto de formal prisión dentro de las tres horas siguientes, pondrá en libertad al inculcado. De todo ello se dejará constancia en el expediente del proceso”. (artículo 164, del citado ordenamiento).

Posteriormente:

“Se identificará al procesado por el sistema adoptado administrativamente. En todo caso se comunicarán a las oficinas de identificación las resoluciones que pongan fin al proceso y que hayan causado ejecutoria, para se que hagan las anotaciones correspondientes.

Las constancias de antecedentes penales y los documentos o fichas en que conste la identificación de individuos indiciados o inculcados con motivo de cualquier averiguación o proceso penal, sólo se proporcionarán por las oficinas respectivas cuando lo requiera una autoridad competente, fundando y motivando su requerimiento, o cuando se solicite por ser necesarias para ejercitar un derecho o cumplir un deber legalmente previstos”. (artículo 165, del ordenamiento mencionado).

Hecho esto, se seguirá el procedimiento ya sea en vía sumaria u ordinaria, según sea el caso.

A este respecto, el artículo 152 del Código Procesal en cita, dispone que:

“Artículo 152.- El proceso se tramitará en forma sumaria en los siguientes casos:

a) En los casos de delitos cuya pena no exceda de dos años de prisión, sea o no alternativa, o la aplicable no sea privativa de libertad, al dictar el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, de oficio resolverá la apertura del procedimiento sumario, en el cual se procurará cerrar la instrucción dentro de quince días. Una vez que el tribunal la declare cerrada, citará a la audiencia a que se refiere el artículo 307;

b) Cuando la pena exceda de dos años de prisión sea o no alternativa, al dictar el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, el juez de oficio resolverá la apertura del procedimiento sumario en el cual se procurará cerrar la instrucción dentro del plazo de treinta días, cuando se esté en cualquiera de los siguientes casos:

I.- Que se trate de delito flagrante;

II.- Que exista confesión rendida precisamente ante la autoridad judicial o ratificación ante ésta de la rendida ante el Ministerio Público; o

III.- Que no exceda de cinco años el término medio aritmético de la pena de prisión aplicable, o que excediendo sea alternativa.

Una vez que el juzgador acuerde cerrar la instrucción, citará para la audiencia a que se refiere el artículo 307, la que deberá celebrarse dentro de los diez días siguientes;

c) En cualquier caso en que se haya dictado auto de formal prisión o de sujeción a proceso y las partes manifiesten al notificarse de ese auto o dentro de los tres días siguientes a la notificación, que se conforman con él y que no tienen más pruebas que ofrecer salvo las conducentes sólo a la individualización de la pena o medida de seguridad y el juez no estime necesario practicar otras diligencias, citará a la audiencia a que se refiere el artículo 307.

El inculcado podrá optar por el procedimiento ordinario dentro de los tres días siguientes al que se le notifique la instauración del juicio sumario”.

Fuera de estos casos, se seguirá el juicio penal en vía ordinaria, caracterizándose ésta por estar revestida de etapas con períodos más largos, para ofrecer pruebas, admitirlas, desahogarlas, presentar conclusiones y pronunciar sentencia.

Cabe señalar que, al ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación el órgano facultado para ejercer acción penal y consignar a la autoridad remisa, suplanta o reemplaza, por así llamarle de alguna manera, al Ministerio Público Federal, quien en términos del artículo 21 y 102 Apartado A constitucionales, es el órgano encargado de ejercitar la acción penal y consignar a los inculcados ante la autoridad judicial que corresponda. Sin embargo, tratándose del ejercicio de la acción penal derivada del

procedimiento de ejecución de sentencia, contemplado en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, nuestro Máximo Tribunal de Justicia será a quien le corresponda acreditar el cuerpo del delito, la probable responsabilidad del indiciado, ejercitar acción penal, ofrecer pruebas para la demostración de la comisión del delito, presentar conclusiones acusatorias y pedir que se imponga al procesado la sanción que se estime corresponda, así como también, promover todos aquellos recursos que la ley conceda y demás facultades, acciones y actividades que el ordenamiento normativo, en un primer plano, le reconozca al órgano ministerial federal, todo ello, como consecuencia de que, tal y como lo establece la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien separe del cargo a la autoridad desobediente, consignándola de inmediato al juez de Distrito que corresponda.

E. LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE RESUELVE SOBRE EL CASO EN QUE SE EJERCITO ESTA FACULTAD POR LA SUPREMA CORTE.

En el año de 1990, fue pronunciada la sentencia con la cual se ponía fin a un incidente de inejecución promovido por incumplimiento de ejecutoria de amparo. En dicha sentencia se declaró fundado el incumplimiento y, en consecuencia, se procedió a separar de su cargo a la autoridad remisa consignándola ante la autoridad judicial federal; situación que refleja la aplicación trascendental de las medidas previstas en la fracción XVI, del artículo 107 de la Ley Fundamental, motivo por el cual, a continuación se procederá a dar algunos detalles sobre tan importante decisión:

“INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIA 7/87

QUEJOSO: Comité Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población Ejidal 'Enrique López Huitrón del Municipio de Angel R. Cabada, Estado de Veracruz.

Por escrito presentado el veinticinco de enero de mil novecientos setenta y dos, ante los Juzgados de Distrito en el Distrito Federal, los integrantes del Comité Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población Ejidal 'Enrique López Huitrón del Municipio de Angel R. Cabada, Estado de Veracruz. demandaron el amparo y protección de la justicia federal en contra del Delegado Agrario en el Estado de Veracruz y otras autoridades más. señalando como acto reclamado, la inejecución injustificada de la resolución presidencial que ordenaba la creación del Nuevo Centro de Población Ejidal antes señalado. Por acuerdo de veintiséis de enero de ese año, el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, a quien por razón de turno le correspondió conocer del juicio, se declaró incompetente para conocer del juicio de amparo, remitiendo las constancias al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz, quien registró la demanda con el número 1244/79, y una vez realizados los trámites de ley. pronunció sentencia el nueve de mayo de mil novecientos ochenta en el sentido siguiente: ... SEGUNDO.- La Justicia de la Unión ampara y protege al Comité Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población Ejidal 'Enrique López Huitrón del Municipio de Angel R. Cabada, Estado de Veracruz, representado en este juicio por Ramón Abundio Hernández en contra de las autoridades, Presidente de la República, Director de Nuevos Centros de Población, en México, Distrito Federal, Jefe de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y Delegado Agrario en el Estado, en Jalapa, Veracruz, consistentes en la inejecución injustificada de la resolución presidencial que ordena la creación del Nuevo Centro de Población Ejidal 'Enrique López Huitrón'.

Por auto de veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y uno, el Juez de Distrito declaró que la sentencia había causado ejecutoria. Por auto de veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, dicho juez requirió a las autoridades responsables para que informarán sobre el cumplimiento que hubiesen dado a la ejecutoria de amparo. Mediante informe de veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y seis, el Delegado Agrario en el Estado de Veracruz manifestó ante la autoridad judicial que existía una imposibilidad jurídica y material para poder llevar a cabo la ejecución de la sentencia de garantías. Dicho informe fue comunicado a la parte quejosa, quien por escrito de siete de febrero de ese año, adujo que dicha imposibilidad no existía, demostrando constancias fehacientes de ello. Por este motivo, por acuerdos de fecha doce de mayo.

cinco de agosto y doce de septiembre de ese mismo año, el Juez de Distrito requirió de nuevo al Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, así como a los superiores jerárquicos de éste, es decir, el Director General de la Tenencia de la Tierra, y Secretario Agrario de la Reforma Agraria. Por auto de fecha veinte de abril de mil novecientos ochenta y siete, el juez de Distrito, ordenó que se requiriera al Presidente de la República en carácter de superior jerárquico de los anteriores, para que informará sobre la ejecución de la sentencia de amparo.

Toda vez que no hubo manifestación alguna sobre el cumplimiento dado al fallo protector de garantías, el juez de Distrito, ordenó remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien en fecha treinta de abril de ese mismo año, ordenó que se requiriera por última vez al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y para tal efecto, devolvió el expediente al Juzgado de Distrito.

Por proveído de cuatro de abril de mil novecientos ochenta y ocho, visto la omisión de las autoridades, nuestro Máximo Tribunal de Justicia, ordenó el envío del expediente a la Segunda Sala del mismo, para que se avocara al conocimiento y resolución del mismo. A su vez, la Segunda Sala remitió los autos a la Sala Auxiliar, pues por acuerdo del Pleno de este Alto Tribunal, los incidentes de inejecución de sentencia eran competencia de dicha Sala. En veintiocho de abril, se turnó el expediente al Ministro Carlos García Vázquez para la elaboración del proyecto de resolución respectivo. En fecha veintinueve de marzo de mil novecientos ochenta y nueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó sentencia en el sentido de devolver los autos al Juez de Distrito, para que éste requiriera nuevamente a las autoridades responsables, toda vez que en el transcurso del incidente se había dado la sustitución de éstas.

Por esta razón, el juez de Distrito, volvió a requerir al nuevo Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, así como a los superiores jerárquicos de éste, los cuales en ningún momento manifestaron dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo. Ante esta situación, el juez de Distrito, decidió remitir de nuevo el expediente a la Suprema Corte de Justicia, quien a su vez, una vez agotados los trámites de ley, pronunció sentencia el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa, concluyendo con los siguientes puntos resolutivos: PRIMERO.- Es fundado el incidente de inejecución de sentencia. SEGUNDO.- Queda separado de su cargo, la persona que funge como delegado Agrario en el Estado de Veracruz, Licenciado Mario Ramírez

Bretón. TERCERO.- Con copia de esta resolución, consígnese al Licenciado Mario Ramírez Bretón ante el Juez de Distrito en turno en el Estado de Veracruz, para que proceda de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XVI, constitucional, y 110 y 208 de la Ley de Amparo. CUARTO.- Remítase testimonio de esta resolución al Secretario de la Reforma Agraria para efectos de la nueva designación del titular en el cargo de la Delegación Agraria en el Estado de Veracruz; y al Oficial Mayor de dicha Secretaría para que proceda a la cancelación de sueldos del Lic. Mario Ramírez Bretón, quien funge como Delegado Agrario en el Estado de Veracruz. QUINTO.- Una vez que sea ocupado el cargo de Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz, deberá requerir a su nuevo titular, así como al Director General de Tenencia de la Tierra, como superior jerárquico del mismo, ambos de la Secretaría de la Reforma Agraria, para que en el término de veinticuatro horas dé cumplimiento y obligue a dar cumplimiento respectivamente a lo ordenado en la sentencia dictada en el juicio de amparo 1944/79, el nueve de mayo de mil novecientos ochenta. SEXTO.- Notifíquese al Procurador General de la República, a fin de que el Ministerio Público Federal tenga dentro del proceso penal al Licenciado Mario Ramírez Bretón la intervención que legalmente le corresponde. Notifíquese; cúmplase y devuélvanse los autos al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz. Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintidós de noviembre de mil novecientos noventa por unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: De Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela Gutiérrez, Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez, y Presidente en Funciones, González Martínez”.

Como se puede advertir de la sentencia que precede, en este caso, si se resolvió separar de su cargo al Delegado Agrario Lic. Mario Ramírez Bretón, toda vez que, ante el incumplimiento injustificado de éste para con respecto a la ejecutoria de amparo pronunciada en el juicio de garantías 1944/79, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidió aplicar las medidas previstas por la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, además de que, ordenó que una vez que se hubiera efectuado la sustitución

de dicho servidor, se requiriera al nuevo funcionario para que diera cumplimiento a la ejecutoria de amparo, lo que no refleja otro sentir que el que no sea la vigilancia que nuestro Máximo Tribunal tiene con respecto a que todas aquellas ejecutorias que se pronuncien, sean debidamente acatadas.

IV. REFLEXIONES FINALES Y OBSERVACIONES PROPOSITIVAS.

Este constituye el último apartado de nuestra investigación, y por ello, en este se realizará un recuento de la misma, con el objetivo esencial de señalar las particularidades de mayor relevancia que fueron desprendiéndose en el desarrollo de la misma.

Como bien se sabe, los artículos 21 y 102, Apartado A, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala por regla general, al Ministerio Público como la institución encargada de ejercitar la acción penal y la consignación respectiva ante la autoridad judicial que corresponda.

Sin embargo, y a pesar de esta situación, en la fracción XVI, del artículo 107 de nuestra Norma Fundamental, se encuentra previsto un caso de excepción a esa regla general, es decir, tratándose del procedimiento de ejecución de sentencias de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, una vez que se haya efectuado la etapa substanciadora de éste y, en consecuencia, se haya decidido que en efecto si se incurrió en el incumplimiento injustificado de la ejecutoria a acatar, entonces, el propio mandato constitucional es el que faculta o autoriza a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el órgano encargado de ejercer la acción penal y la consignación de aquella autoridad remisa del cumplimiento de la sentencia protectora.

Dicha situación, si bien es cierto, tiene como finalidad esencial el que se tenga un máximo control de constitucionalidad en el cumplimiento de las sentencias, y en consecuencia, una verdadera eficacia del sistema de derecho que nos regula, también es cierto que la facultad otorgada a nuestro Máximo Tribunal de Justicia constituye una situación, que en determinado momento, podría conducir a un conflicto de intereses dentro del Poder Judicial Federal. Veamos porque.

Como ya se manifestó en párrafos anteriores, el Juez de Distrito ante quien la Suprema Corte de Justicia ejercita acción penal, se vería en una situación incómoda para poder resolver con independencia e imparcialidad. Pues, el juez federal, es un órgano de jerarquía muy inferior si se le compara con la que tiene reconocida la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, otra cuestión que necesariamente debe de advertirse es aquella que podría presentarse una vez que el juez de Distrito substancie el procedimiento penal. Por ejemplo, una vez que este funcionario dicte auto de formal prisión en contra de la autoridad contra la que se incoa el proceso inculpativo, ¿qué sucedería si ésta decidiera promover recurso de apelación en contra de ese auto de término constitucional? Conocería, de dicho recurso un Tribunal Unitario de Circuito, quien a su vez, pronunciaría sentencia en determinado sentido. ¿Y si el procesado decide promover amparo directo en contra de esta resolutoria? Conocería de éste, un Tribunal Colegiado de Circuito, quien también dictaría resolución. ¿Pero si el inculpado decide promover recurso de revisión en contra de aquella, quién conocería, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en caso a tratar, se erige como la parte acusadora? ¿Que sucedería si esto llegará a pasar? ¿La Suprema Corte de Justicia resolvería imparcialmente, o incluso, podría avocarse al conocimiento del recurso promovido? Como puede advertirse, en el supuesto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conociera de este recurso, se estaría convirtiendo en juez y parte al mismo tiempo, porque

sería quien resolviera lo fundado o infundado del recurso, y a la vez, quien actuará en calidad de tercero perjudicado, si fue ella misma quien ha incoado el proceso penal en contra de la ahora parte quejosa.

Quizá una solución a éste problema, sería, el establecer en el propio mandato constitucional, que una vez llegado a determinada etapa procedimental, la sentencia que fuera pronunciada en ésta, adquiriera el carácter de definitiva, firme, inimpugnable, pues, es lógico pensar que si por alguna causa la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviere que conocer del procedimiento penal, (por tratarse por ejemplo de amparo, o bien de recursos promovidos), su resolución no se apoyaría en la objetividad, imparcialidad e independencia requerida para ello, pues suena absurdo el pensar que la propia Suprema Corte de Justicia contradijera lo afirmado por ella misma en el proceso penal entablado.

Por otra parte, y con respecto a las medidas de separación y consignación que la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, prevé aplicar en el caso de que se incumpla la sentencia pronunciada, o bien, se trate de repetir el acto reclamado, debe decirse que tales medidas en nuestro sentir resultan bastantes drásticas, e incluso, en contra de principios tales como el de elección popular. Ello toda vez que, por ejemplo, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del incidente de inejecución de sentencia decide separar del cargo al Gobernador de algún Estado de la República, toda vez que dicha autoridad no acató lo dispuesto en el fallo sentenciador, ¿con qué facultad podría hacer esto, si el Gobernador se erigió como tal a través del voto que en su favor hicieron miles de personas? ¿Cómo un grupo de ministros funcionando en Pleno, puede decidir la separación de una persona en determinado cargo, si éste mismo fue dado a aquélla a través de elecciones populares, esto es, a través del concenso del pueblo mexicano? Sin duda alguna, en este supuesto se entraría en un conflicto de intereses de

muy diversa índole: la obediencia a los mandatos constitucionales o el respeto a las decisiones del pueblo.

Ahora se entiende porqué el propio numeral 107, en su fracción XVI, ha previsto a la figura del cumplimiento sustituto de la sentencia, pues determinadas ocasiones, tales como la presentada en el párrafo anterior, demuestran que el pugnar por el debido cumplimiento de la sentencia, vendría en detrimento de un sinnúmero de intereses de nuestra sociedad.

CONCLUSIONES

Para terminar el trabajo precedente, es conveniente señalar las conclusiones del mismo:

PRIMERA.- El Ministerio Público es una institución del Estado Mexicano, dependiente del Poder Ejecutivo, que tiene muy variadas atribuciones, tanto en el ámbito administrativo como en el procedimiento penal, en donde actúa como representante del ejercicio de la acción penal, o bien como parte acusadora de carácter público, siendo vigilante de la legalidad y de los intereses sociales a través de los medios que le asignan las leyes respectivas.

SEGUNDA.- A esta institución ministerial, el mandato constitucional le ha encomendado muy diversas atribuciones o facultades, entre las cuales destaca la persecución de los delitos.

TERCERA.- Con respecto a esta facultad persecutoria, se puede advertir que en los diferentes ordenamientos constitucionales que han regulado en diversas épocas la vida jurídica nacional, dicha facultad ha sido una de las de mayor preponderancia y ocupación para los legisladores constituyentes, pues no debe dejar de omitirse el que es a través de esta actividad que se pugna por el que todos aquellos hechos ilícitos sean sancionados con las penas que les correspondan.

CUARTA.- En esta tesitura, se observa que, en un principio, la actividad de persecución fue encomendada a la Fiscalía, órgano de origen español que al paso del tiempo fue sustituido por el Ministerio Público, institución de procedencia francesa, y cuya inclusión en los ordenamientos jurídicos mexicanos se debió a los constituyentes mexicanos de aquella época.

QUINTA.- Se advierte además, que esta institución ministerial ha sufrido una diversidad de cambios y transformaciones, entre las cuales se encuentran el que de ser un órgano integrante del Poder Judicial de aquel entonces, se ha convertido en una institución del Poder Ejecutivo, estando presidida de un Procurador General de la República, tratándose del Ministerio Público Federal, y de un Procurador de Justicia, tratándose del Ministerio Público Estatal.

SEXTA.- El Ministerio Público, con el paso de los años, ha visto aumentada su esfera de atribuciones, erigiéndose esencialmente como el principal persecutor de los delitos. En relación a esto, los diversos ordenamientos legales vigentes, señalan una serie de elementos ha cumplimentar en el desarrollo de esta actividad de persecución, entre los cuales se encuentran: el satisfacer los diversos requisitos de procedibilidad, las actividades públicas de averiguación previa, la actividad consignatoria, las actividades judiciales complementarias de averiguación previa, las actividades preprocesales, las actividades procesales, así como también aquellas actividades tendientes a vigilar el acatamiento de las resoluciones en la fase ejecutiva respectiva.

SEPTIMO.- Para poder realizar todo este tipo de actividades y funciones, al Ministerio Público se le ha establecido la facultad de poder ejercer la acción penal.

OCTAVA.- La acción penal, puede entenderse como aquella actividad procesal necesaria para que el órgano ministerial pueda llevar a cabo la tan importante atribución de perseguir los delitos, así como todas aquellas labores que conlleva el desarrollo de ésta misma.

NOVENA.- Los artículos 21 y 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen el fundamento

constitucional del cual deriva el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

DECIMA.- Asimismo, el artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que para que el Ministerio Público se encuentre en posibilidad de ejercitar la acción penal en contra de alguien, debe de satisfacer determinados requisitos, a saber: deberá preceder denuncia o querrela respecto del hecho determinado que la ley señale como delito, que éste se encuentre sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y que existan datos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

DECIMO PRIMERA.- Por ello, la acción penal ejercitada por el Ministerio Público, órgano a quien el propio mandato constitucional ha señalado como el conducente para llevar a cabo aquella, tiene como propósito principal el servir como el medio legal por virtud del cual se de inicio al proceso penal y se resuelva sobre la responsabilidad del procesado, y en todo caso, se aplique la pena o medida de seguridad que corresponda.

DECIMO SEGUNDA.- Existen determinadas situaciones por virtud de las cuales es imperativo el que órganos disímiles al Ministerio Público sean los encargados de realizar la función investigadora y persecutoria de aquellos actos posiblemente constitutivos de delitos, casos tales como el previsto en la fracción XVI, del artículo 107, de nuestra Carta Magna Federal.

DECIMO TERCERA.- Con respecto a esta disposición constitucional, es a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial Mexicano, a quien se le ha conferido la facultad de poder ejercer la acción penal y la consignación respectiva del inculpado, siempre y cuando se esté en el supuesto de que se trate de repetir el acto reclamado o bien de eludir la sentencia de la autoridad federal. En este

sentido, si se actualiza cualquiera de estas dos hipótesis, nuestro Máximo Tribunal de Justicia se encuentra posibilitado para ejercer acción penal y consignar al inculpado, y no así el Ministerio Público Federal, órgano a quien generalmente le ha sido encomendado dicho ejercicio.

DECIMO CUARTA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente podrá conducirse así, una vez que se haya tramitado el procedimiento de ejecución de sentencias, iniciado por el Juez de Distrito, autoridad que haya conocido del amparo, o en su caso, el Tribunal Colegiado de Circuito respectivo, y concluido por aquel Alto Tribunal, mediante el incidente de inejecución de sentencia, que se declare fundado.

DECIMO QUINTA.- La facultad conferida en la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución General de la República, si bien es cierto, tiene como finalidad esencial el que se tenga un máximo control de constitucionalidad en el cumplimiento de las sentencias, y en consecuencia, una verdadera eficacia del sistema de derecho que nos regula, también es cierto que dicha facultad otorgada a nuestro Máximo Tribunal de Justicia constituye una situación, que en determinado momento, podría conducir a un conflicto de intereses dentro del Poder Judicial Federal, toda vez que el Juez de Distrito ante quien la Suprema Corte de Justicia ejercita acción penal, se vería en una situación incómoda para poder resolver con independencia e imparcialidad. Una solución a éste problema, sería, el establecer en el propio mandato constitucional, que una vez llegado a determinada etapa procedimental, la sentencia que fuera pronunciada en el proceso penal incoado en contra de la autoridad incumplida, adquiriera el carácter de definitiva, firme, inimpugnable, pues si por alguna causa la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviere que conocer del procedimiento penal, su resolución no se apoyaría en la objetividad, imparcialidad e independencia requerida para ello.

DECIMO SEXTA.- Por otra parte, y con respecto a las medidas de separación y consignación que la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, prevé aplicar en el caso de que se incumpla la sentencia pronunciada, o bien, se trate de repetir el acto reclamado, debe decirse que tales medidas en nuestro sentir resultan bastantes drásticas, e incluso, en contra de principios tales como el de elección popular.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª. edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1997.

ARELLANO GARCIA, Carlos. El Juicio de Amparo, 3ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

BENITEZ TREVIÑO, Humberto. Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia, 3ª. edición, actualizada y aumentada, Editorial Porrúa, México, 1994.

BERNAL, Polo. Los Incidentes en el Juicio de Amparo, Editorial Limusa, México, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 10ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

CASTRO, Juventino V. El Ministerio Público en México, 9ª. edición corregida y aumentada, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 22.

— — — Garantías y Amparo, 9a. edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

— — — La Procuración de Justicia Federal, Editorial Porrúa, México, 1993.

COLIN SANCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 9ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

COSSIO DIAZ, José Ramón. Las Atribuciones No Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Porrúa, México, 1992.

DIAZ DE LEON, Marco Antonio, Teoría de la Acción Penal, Editorial Textos Universitarios, México, 1974.

ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo II, Nueva España, Editorial Polis, México, 1938.

FIX ZAMUDIO, Héctor. La Función Constitucional del Ministerio Público. Anuario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1978.

FLORES MARTINEZ, César Obed. La Actuación del Ministerio Público de la Federación en el Procedimiento Penal Mexicano, 2ª. edición, Editorial OGS Editores, México, 1997.

FLORIAN, Eugenio. Elementos de Derecho Procesal Penal, Editorial Bosch, Barcelona, España, 1934.

FRANCO VILLA, José. El Ministerio Público Federal,

Editorial Porrúa, México, 1985.

GARCIA RAMIREZ, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal, 3ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1980.

GARCIA TELLEZ, Ignacio. Una Etapa del Ministerio Público Federal, Editorial D.A.P.P., México, 1937.

GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos, Editorial Limusa, México, 1988.

GARZA GARCIA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial McGRAW-HILL, México, 1997.

GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano, 6ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1975.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho, traducción de Roberto J. Vernengo, 2ª. edición, UNAM, México, 1979.

MARTINEZ CERDA, Nicolás. Funciones del Ministerio Público Federal, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas Ricardo Couto, México, 1993.

MARTINEZ PINEDA, Angel. Estructura y Valoración de la Acción Penal, Editorial Azteca, México, 1968.

MELGAR ADALID, Mario. El Consejo de la Judicatura Federal, 2ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

MONTESQUIEU, Charles Louis, Secondat, Barón de. El Espíritu de las Leyes, vertido al castellano por Siro García del Mazo, Editorial Librería General de V, Madrid, 1906, 2 tomos.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, 2ª. edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

NAZAR SEVILLA, Marcos A. Control Constitucional, 2ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil, 5ª. edición, Editorial Harla, México, 1992.

OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho, Editorial Duero, México, 1990.

PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo, 4ª. edición, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 1996.

PINEDA PEREZ, Benjamín Arturo. El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal, Editorial Porrúa, México, 1991.

PIÑA Y PALACIOS, Javier. Derecho Procesal Penal, Editorial Porrúa, México, 1948.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995, 19ª. edición actualizada, Editorial Porrúa, México.

VARIOS AUTORES, *Evolución de la Institución del Ministerio Público con especial referencia a México*, visible en la Obra Jurídica Mexicana, editada por la Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero. Barreto Rangel, México, 1988.

DICCIONARIOS

DE SANTO, Víctor. *Diccionario de Derecho Procesal*. Editorial Universidad, Buenos Aires, Argenina, 1991.

PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 23ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua, 19ª edición, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1970.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

JURISPRUDENCIA Y TESIS

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, editado en CD-ROM por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CD-ROM IUS-8, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OTROS

Sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, al resolver el incidente de inexecución de sentencia número 31/97 promovido por Guadalupe Trejo Hernández y otros.

Sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa, al resolver el incidente de inexecución de sentencia número 7/87 promovido por el Comité Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población Ejidal "Enrique López Huitrón" del Municipio de Angel R. Cabada, Estado de Veracruz.