

805



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL MONOPOLIO DE LA ACCION PENAL, LA RESOLUCION
QUE REVOCA EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA
ACCION PENAL Y LA FACULTAD DE CONSIGNACION DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ,
SUSANA LAURA ROJAS CASTRO



ASESOR: LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS

MEXICO, D. F.

2001

299212



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.



LIBERTAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO PENAL

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

La alumna ROJAS CASTRO SUSANA LAURA., ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS, la tesis profesional intitulada "EL MONOPOLIO DE LA ACCION PENAL, LA RESOLUCION QUE REVOCA EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL Y LA FACULTAD DE CONSIGNACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS. en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en exámen profesional.

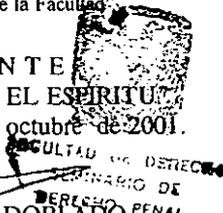
Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "EL MONOPOLIO DE LA ACCION PENAL, LA RESOLUCION QUE REVOCA EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL Y LA FACULTAD DE CONSIGNACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION" puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna ROJAS CASTRO SUSANA LAURA.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél 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 impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad."

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F., 15 de octubre de 2001.

DR. LUIS FERNANDEZ DOBLADO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL



A Dios:

*Gracias por darme la dicha de vivir y
regocijarme con la misma vida...*

Mami:

*Te amo, gracias por la familia que
forjaste y por tu inmenso amor...*

A mi Hermano.

Mi interprete de la vida, gracias por iluminar mi camino...

A Galaor Carrillo Sosa:

*Gracias por tu apoyo y por obsequiarme la
mejor herencia que pudiera recibir...*

*A Fernando, por los lazos de afecto que siempre
nos acompañaran...*

*A Rafael, Alejandro, Katya, Laura...
Con quienes he compartido varias etapas de mi vida,
siempre contando incondicionalmente con su amistad.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México,
por darme el privilegio y orgullo de ser universitaria.*

*A la Facultad de Derecho, por forjar
profesionistas comprometidos con la
sociedad y justicia de su país.*

*A todos mis Maestros, por haberme transmitido
sus conocimientos.*

*Al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.
A quien respeto y admiro por su inigualable
desempeño como juzgador...*

*Al Lic. Miguel Ángel Ramírez González, por incentivar
para alcanzar mis logros y por compartirme sus enseñanzas.*

*Al Lic. Hector A. García y Hernández, por
todas sus atenciones y por el apoyo brindado
en la elaboración del presente trabajo.*

*A mi asesor Lic. Roberto Ávila Ornelas, por su ayuda
en la realización del presente trabajo.*

Con respeto y admiración a los Licenciados:

*Blanca Evelia Parra Meza.
Mario Alberto Flores García.
Ismael Mancera Patiño.
Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.
Carmina Cortés Rodríguez.
Juan José Olvera López.*

*A todas las personas que de alguna manera
hicieron posible alcanzar esta meta...*

... Muchas Gracias.

“EL MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL, LA RESOLUCIÓN QUE
REVOCA EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL
Y LA FACULTAD DE CONSIGNACIÓN DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”

ÍNDICE

Introducción	Pág. V
--------------------	-----------

CAPÍTULO PRIMERO EL MINISTERIO PÚBLICO

1. Concepto de Ministerio Público	3
2. Fundamento Constitucional	5
3. Naturaleza jurídica del Ministerio Público	14
4. Características del Ministerio Público	26
4.1. Por fuero	28
4.2. Ministerio Público Federal	30
4.3. Ministerio Público del Fuero Común	34
4.4. Ministerio Público Militar	36
4.2. Como representante social, como autoridad o como parte	38
5. Funciones	42
5.1. Investigatoria	43
5.2. Persecutoria	44
5.3. Acusatoria	44

CAPÍTULO SEGUNDO AVERIGUACIÓN PREVIA

1. Concepto de averiguación previa	49
2. Fundamento constitucional de la averiguación previa	52
2.1. El artículo 16 Constitucional	53
2.2. El artículo 21 Constitucional	58
3. Fundamento legal de la averiguación previa	59
3.1. Código Federal de Procedimientos Penales	59
3.2. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	62

ÍNDICE

4. Integración de la averiguación previa	63
5. Resoluciones del Ministerio Público	77
5.1. Desistimiento	77
5.2. No ejercicio de la acción penal o archivo	79
5.3. Reserva	85
5.4. Ejercicio de la acción penal	92

CAPÍTULO TERCERO

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

1. Medios de impugnación contra el no ejercicio de la acción penal	101
1.1. Recurso de control interno	102
1.2. Recurso ante el órgano jurisdiccional	124
1.3. Juicio de amparo	146

CAPÍTULO CUARTO

LA FACULTAD DE EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

1. Fundamento constitucional de la facultad de ejercicio de la acción penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	165
1.1. Supuestos de procedencia	176
1.1.1. Cuando la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal	177
1.1.2. Cuando la autoridad responsable desatienda la suspensión otorgada en juicio de amparo	177
1.1.3. En caso de incumplimiento de las resoluciones de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad	185
2. La fracción XVI del artículo 107 Constitucional	190
2.1. Antecedentes	190
2.2. Trayectoria	202
3. Fundamento legal de la facultad de ejercicio de la acción penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	222
3.1. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	222

ÍNDICE

3.2. Ley de Amparo	225
3.2.1. Incidente de inejecución de sentencia	229
3.2.2. Denuncia de repetición del acto reclamado	239
3.2.3. Inconformidad	249
3.2.4. Incidente de incumplimiento de la suspensión concedida ..	259
3.3. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	267
3.3.1. Incumplimiento de ejecutoria	268
3.3.2. Repetición del acto invalidado	270
4. Interpretación jurisprudencial	272
5. Precedentes	278
5.1. Incidente de inejecución de sentencia 163/97, declarado fundado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se resolvió destituir al titular y consignarlo ante el Juez de Distrito correspondiente	281

CAPÍTULO QUINTO

MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL. FIGURAS JURÍDICAS QUE LO VULNERAN

1. El monopolio de la acción penal	295
2. Resolución que revoca el no ejercicio de la acción penal	310
3. Consignación directa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación .	323
4. Análisis comparativo	328
Conclusiones	355
Bibliografía	367

INTRODUCCIÓN

En nuestro país han sido dos los sistemas de enjuiciamiento que han acaecido; el primero es el *sistema inquisitivo*, que como su nombre lo indica queda a cargo de un órgano judicial que inquiriere, que investiga los hechos, las causas y las primeras responsabilidades en los actos ilícitos denunciados y que los sentencia y, el *sistema acusatorio*, vigente hasta nuestros días, bajo órgano superado que ya indica con toda claridad que la justicia se administra por dos órganos diferenciados, como son la institución que procura la justicia, investigando los delitos; y el órgano que conoce de las acusaciones del investigador, y que por ello es mencionado como el que imparte la propia justicia. El sistema acusatorio sucede así, en nuestro país, al inquisitorio, que había sido el preferido hasta 1917.

A partir del cambio radical que ocurre en nuestro país en 1917, bajo el proyecto de Don Venustiano Carranza que propone en 1916 al Congreso Constituyente y que éste acepta en sus términos, la Institución del Ministerio Público se convierte en un pilar muy importante en la vida jurídica, política y social del país, en virtud de que el Estado crea un órgano público y permanente que en adelante será el encargado en exclusiva de la acusación ante el poder jurisdiccional, en nombre de este y de la sociedad, erigiéndose un monopolio en su favor, al tener encomendada la investigación y persecución de los delitos a la manera de los auténticos monopolios.

Por ello, la Institución del Ministerio Público desde sus inicios ha sido materia de estudio de diversos ilustres doctrinarios, y ahora también materia del presente estudio que se somete a su consideración, el cual se inspiró fundamentalmente en el deseo de analizar si en la actualidad el monopolio de la acción penal que ejerce éste sigue intacto, cuestionamiento que surgió ante la existencia de dos figuras

INTRODUCCIÓN

jurídicas previstas en nuestra Ley Suprema que hacen presuponer que tal monopolio se rompe ante su existencia.

Una de las figuras a que hacemos referencia, es el recurso jurisdiccional procedente contra las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, contemplado en el cuarto párrafo del artículo 21 Constitucional, el cual tuvo cabida a partir de la llamada *reforma judicial de 1994*; y la otra, la facultad de ejercicio de la acción penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es ejercitada cuando la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, o desatienda la suspensión otorgada en el juicio de amparo, prevista en las fracciones XVI y XVII del artículo 107 de la Constitución Federal, así como en caso de incumplimiento de las resoluciones de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, contenida en el último párrafo del artículo 105, Constitucional, que aunque por lo que se refiere a las fracciones XVI y XVII, han estado vigente desde los inicios de nuestra actual Constitución de 1917, pero bajo las fracciones X y XI, pocos doctrinarios se han referido a ella, ya que por lo que respecta al artículo 105 Constitucional su vigencia data de la reforma de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

En este marco de expectación, se demostrará que dicho monopolio, entendido como el control exclusivo otorgado a una institución respecto de cierta actividad, en este caso, el Ministerio Público para ejercer la acción penal, si se ve destruido, aunque sólo por la intervención de la autoridad jurisdiccional al conocer del recurso procedente contra las determinaciones del Ministerio Público sobre no ejercicio o desistimiento de la acción penal, o en su caso, con la intervención del órgano de control constitucional mediante el juicio de amparo en que se reclame las determinaciones antes referidas; y no así mediante la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ésta procede excepcionalmente en caso de incumplimiento de los fallos constitucionales con el objeto de consolidar el imperio de la Constitución Federal obligando a su respeto a

INTRODUCCIÓN

todas las autoridades del país, viniendo a ser únicamente una excepción a la regla general consistente en que el Ministerio Público es el único órgano del Estado facultado para ejercitar la acción penal.

Así, el tema central del presente estudio pretende mediante la predeterminación y análisis de las características fundamentales de cada una de las figuras jurídicas consideradas –recurso ante órgano jurisdiccional y facultad de consignación de la Corte-, establecer por qué sólo la primera de ellas destruye el monopolio de la acción penal a favor del Ministerio Público. Y una vez así, a través de un examen comparativo entre el ejercicio de la acción penal realizado por el Ministerio Público y el ejercitado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecer las peculiaridades que los diferencian.

Para ello, el presente trabajo se ha dividido en cinco capítulos. En el Capítulo Primero se presenta un estudio descriptivo de la institución jurídica del Ministerio Público “órgano titular de la acción penal” desde el fundamento constitucional que le da sustento hasta las principales funciones que realiza dentro del procedimiento penal.

En el Capítulo Segundo se aborda lo relativo a la facultad de investigación de la Institución Ministerial, la cual se realiza por medio de la figura jurídica de la averiguación previa, respecto de ella se estudia su ubicación dentro del procedimiento penal, analizándose también el fundamento constitucional que le da sustento, así como la legislación adjetiva que la reglamenta, incluyéndose lo relativo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como ordenamiento regulador del Ministerio Público Federal, y por último se hace referencia a cada una de las resoluciones que puede emitir el Ministerio Público una vez integrada la averiguación previa.

El Tercer Capítulo analiza los medios de impugnación procedentes contra el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, resoluciones dictadas por el titular

INTRODUCCIÓN

de la averiguación previa, comprendiendo tales medios de impugnación: el recurso de control interno, el recurso ante el órgano jurisdiccional y el Juicio de Amparo.

En el Capítulo Cuarto se aborda lo relativo a la facultad de consignación que las fracciones XVI y XVII del artículo 107 y el último párrafo del artículo 105 Constitucional confieren a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se analiza dicha facultad desde el punto de vista del ordenamiento Constitucional que la fundamenta, fijando los supuestos de procedencia, y procurando establecer los antecedentes y la trayectoria que ha tenido el artículo que consagra la facultad que se estudia, analizándose también la legislación adjetiva que reglamenta los diversos supuestos, el procedimiento conforme al cual ha de llevarse a cabo cada uno de ellos, así como las características relevantes de ésta institución jurídica a través de la interpretación que de la misma ha hecho la jurisprudencia emitida por Nuestro Más Alto Tribunal. Finalizando el capítulo con unas breves referencias a los pocos precedentes que sobre el ejercicio de la facultad se han presentado.

Concluyendo el trabajo con un Capítulo Quinto en el que se realiza un estudio en torno al monopolio de la acción penal, así como de las figuras jurídicas expuestas en los dos capítulos precedentes, donde se concluirá porque se considera que una rompe el monopolio de la acción penal mientras que la otra sólo lo exceptúa, realizándose además un estudio comparativo entre la acción penal ejercitada por el Ministerio Público y la ejercitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el que se pretende establecer las distinciones y características que existen entre ambas consignaciones hechas ante el órgano jurisdiccional competente. Finalizando el capítulo con un breve comentario del *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por lo que respecta a las reformas que se proponen en relación con la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta a la consideración del Seminario de Derecho Penal de la facultad de derecho no solamente representa un trámite de titulación, sino un gran esfuerzo para establecer que en la actualidad el monopolio de la acción penal reconocido desde los inicios del sistema acusatorio adoptado en nuestro procedimiento penal mexicano, es vulnerado por una reciente disposición constitucional y que existe otra que aparentemente también lo rompe, sin embargo, debido a sus diferentes características una no excluye a la otra.

SUSANA LAURA ROJAS CASTRO.

Junio de 2001.

CAPÍTULO PRIMERO
EL MINISTERIO PÚBLICO

CAPÍTULO PRIMERO

EL MINISTERIO PÚBLICO

SUMARIO: 1.—Concepto de Ministerio Público. 2.—Fundamento Constitucional. 3.—Naturaleza del Ministerio Público. 4.—Características del Ministerio Público. 5.—Funciones.

1. CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO.

Para poder entender a la Institución del Ministerio Público es necesario que en forma primordial se atienda a la terminología del mismo, por lo que es prudente mencionar que la palabra Ministerio deriva del Latín *ministerium*, que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente notable y elevado. Por lo que hace a la expresión público, ésta deriva también del latín *publicus populus*: Pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos; Perteneciente a todo el pueblo. Por consiguiente, en su acepción gramatical Ministerio Público significa **“cargo que se ejerce en relación al pueblo...”¹**.

Ahora bien, los doctrinarios han definido a la Institución del Ministerio Público de la siguiente manera:

Para Rafael de Pina, 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.”²**

¹ FRANCO VILLA, José. *“El Ministerio Público Federal”*. Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1985, pág. 4.

² Voz: Ministerio Público. *“Diccionario de Derecho”*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1983, pág. 372.

Por su parte, Marco Antonio Díaz de León señala que el Ministerio Público es el **“Órgano del Estado encargado de investigar los delitos y de ejercitar la acción penal ante el juez o tribunal de lo criminal.”**³

El ejercicio de la acción penal no es la única facultad del representante social, sin embargo, es a la que se le da mayor importancia en razón de que por mandato constitucional le es atribuida en representación del interés público. Su actividad se extiende a la vigilancia de la legalidad, sea genéricamente, sea en la administración de justicia, también es notable su intervención en cuestiones civiles y familiares, atribuciones que obedecen a que en las diversas materias en las que interviene puede lesionarse el interés público.

Así pues, el Ministerio Público es una institución de buena fe, presidida por el Procurador General de la República a nivel federal, a nivel estatal por el Procurador General de Justicia de cada entidad y en el ámbito militar por el Procurador General de Justicia Militar, quien tiene a su cargo primordialmente la persecución e investigación de todos los delitos ya sean del orden federal, estatal o militar, según sea su competencia, así como hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e interviene en todos los negocios que la ley determine.

No obstante que tiene a su cargo diversas atribuciones, dado el propósito del presente estudio, nos limitaremos únicamente a hacer referencia de las atribuciones señaladas en el artículo 21 Constitucional, esto es, a la investigación y persecución de los delitos.

Por lo que bajo un concepto estrictamente penal podemos decir que el Ministerio Público es el órgano del Estado facultado para investigar y perseguir los delitos, esto es, es un sujeto del procedimiento cuya actuación como autoridad da

³ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Voz: Ministerio Público. *“Diccionario de Derecho Procesal Penal”*. Tercera Edición, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997, pág. 1400 y sig.

inicio al mismo en el momento en que tiene conocimiento de la *notitia criminis*, para posteriormente en caso de que opte por ejercitar la acción penal, solicite del órgano jurisdiccional su actuación y la instauración del proceso, con el propósito de que aplique la ley penal correspondiente al caso concreto.

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

El sustento jurídico de la Institución del Ministerio Público se encuentra plasmado en el artículo 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 21 Constitucional señala, en la parte que nos interesa:

“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 anterior precepto advertimos que se desprenden dos tipos de facultades a favor de dos órganos distintos, consistentes en:

1. La imposición de las penas, llevada a cabo de manera propia y exclusiva por la autoridad judicial.
2. La investigación y persecución de los delitos, exclusivamente a favor del Ministerio Público, con el auxilio de la Policía Judicial.

Ambas facultades ejercidas de manera exclusiva por órganos distintos, son fundamentales para el presente estudio ya que conforman nuestro procedimiento penal, en el cual, el Ministerio Público procura la impartición de justicia mediante la investigación y persecución de los delitos mientras que la autoridad judicial es la encargada de impartir la misma.

Siendo necesario señalar que hasta antes de 1917 los jueces tenían de manera exclusiva no sólo la facultad de imponer las penas previstas por los delitos sino también la investigación de éstos, convirtiéndose así en juez y parte —“Y como dice Readbruch: *El que tiene un acusador por Juez, necesita a Dios por abogado*”—.⁴

Propiciándose así abusos y arbitrariedades, y en todo esto el Ministerio Público solamente auxiliaba en la manera en que el Juez le dictara órdenes.

Por lo anterior, el Constituyente de 1917 busco acabar con el sistema penal injusto que predominaba entonces, para lo cual Don Venustiano Carranza en su proyecto de Constitución indica que los órganos jurisdiccionales deben dejar de actuar como *juez y parte*; fortalece y autonomiza al Ministerio Público, y adscribe a nuestro sistema penal al principio que se rige bajo el sistema acusatorio, es decir, con el nacimiento de la Institución Ministerial surge en nuestro sistema la llamada acusación estatal, en la que es un órgano del Estado el encargado de ejercitar la acción penal, velando así por los intereses de la sociedad. Quedando como consecuencia de la reforma Constitucional desvinculado el Ministerio Público del Juez de instrucción, siendo substancialmente transformado con atribuciones revolucionarias, como lo es, la persecución de los delitos —toda vez que la investigación como facultad a favor del Ministerio Público establecida en el artículo 21 Constitucional devino de la reforma constitucional de tres de julio de mil novecientos noventa y seis, por lo cual sólo se hace mención de la facultad de persecución que se le otorgó a partir de 1917—, dándosele así la titularidad de la acción penal.

Así es como el actual artículo 21 Constitucional deslinda la función *jurisdiccional* penal de la función *investigatoria-persecutoria*; quedando la facultad

⁴ Citado por CASTRO Y CASTRO, Juventino. “El Ministerio Público en México”. Undécima Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1999, pág. 4.

jurisdiccional a cargo de la autoridad judicial, y la investigatoria-persecutoria a favor del Ministerio Público.

No pudiendo el órgano jurisdiccional entrar en el campo de acción del Ministerio Público, como ocurrió antes de la vigencia de la Constitución de 1917, así como tampoco el Ministerio Público invadir la competencia del órgano jurisdiccional, imponiendo las penas o decidiendo el proceso.

Juventino V. Castro y Castro señala que en la práctica no se llevo a cabo lo aprobado por el Constituyente ***“sino hasta que se promulgó la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1929 donde se creo el Departamento de Investigaciones y más tarde las Delegaciones del Ministerio Público.”***⁵

De las facultades que prevé el primer párrafo del artículo 21 Constitucional solamente haremos mención de las facultades conferidas al Ministerio Público, en virtud de que esta parte del artículo que se comenta, es la que da sustento constitucional a dicha institución, ya que fundamenta el actuar de éste organismo y nos habla de las funciones que le corresponde de manera exclusiva con el auxilio de la Policía Judicial.

Conforme a la Constitución Federal el Ministerio Público tiene el deber de la tutela jurídica de los intereses del Estado y de la sociedad, encomendándosele primeramente la investigación de los delitos como medio para preparar el ejercicio o, en su caso, el no ejercicio de la acción penal, lo cual hará a través de la integración de la averiguación previa en la que se auxiliará de la Policía Judicial, teniendo como finalidad en esta primera función comprobar los elementos constitutivos del delito, tales como el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado —de acuerdo a lo señalado en los artículos 16 y 19 de la Constitución Federal—, para así, en caso que de la averiguación previa resulten elementos suficientes el Ministerio Público pueda ejercer la acción penal ante los tribunales

⁵ Ob. cit., pág. 62.

judiciales en cumplimiento de la atribución persecutoria que le designa el artículo en estudio.

Para comprender lo antes dicho, es necesario hacer las siguientes reflexiones:

Como ya mencionamos la investigación de los delitos es el medio para preparar el ejercicio o, en su caso, el no ejercicio de la acción penal, mediante la integración de una averiguación previa donde se practicaran todas las diligencias necesarias para recabar una serie de medios probatorios indiciarios o pruebas suficientes para la acreditación del cuerpo del delito y de esa misma forma hacerse llegar una serie de elementos probatorios para acreditar la probable responsabilidad del acusado.

Ahora bien, para poder comprender que se entiende por persecución de los delitos es necesario mencionar que en su sentido formal **"delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales"**^{*}, es decir, el acto u omisión tienden a violar las prohibiciones mediante la realización de la conducta prescrita en las leyes penales o infringiendo los mandatos no haciendo lo ordenado en la norma, adecuándose por consiguiente, a lo establecido en el tipo. Por ende, si el término persecución se refiere a la acción de seguir para alcanzar, y delito es la acción u omisión que infringe la ley, debe entenderse por persecución de los delitos en su acepción gramatical —la acción de seguir una infracción cometida a las leyes, para castigar al infractor—. Conforme al artículo en estudio, persecución de los delitos se refiere a lo que es propiamente el ejercicio de la acción penal, o sea, en nuestro sistema penal la persecución se entiende como la acción que emprende el Ministerio Público contra el presunto responsable de un delito ante el órgano jurisdiccional.

* Así lo señala el primer párrafo del artículo 7° del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, al decir: **"Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales"**.

Luego, el ejercicio de la acción penal es la figura jurídica que termina con la averiguación previa —o fase preprocesal—, siempre y cuando, como ya mencionamos, se haya comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, más la satisfacción de los *requisitos de procedibilidad*^{*}, e inicia el procedimiento a cargo de la autoridad judicial con la consignación del inculpado.

Cabe señalar que la Institución del Ministerio Público desempeña dentro del procedimiento penal una doble función; la primera, con el carácter de autoridad administrativa al llevar a cabo la investigación de los hechos delictuosos que le son denunciados, por lo que sus determinaciones están investidas de potestad de imperio, y la segunda, con el carácter de parte ya que al ejercer la acción penal pierde el carácter de autoridad que tenía en la averiguación previa para convertirse en parte en el proceso, que deberá ser siempre parte de buena fe e imparcial. Leopoldo de la Cruz Agüero al hacer referencia a éste punto señala que ***“el Ministerio Público realiza una metamorfosis o dualidad de personalidad dentro del procedimiento penal.”***⁶

Aclarando que el concepto de parte no es el mismo que se usa para el Derecho Procesal Privado, pues en éste las partes defienden intereses de carácter particular, mientras que en el proceso penal estaremos en presencia de un interés de carácter público, toda vez que el Ministerio Público es una autoridad que va a un proceso porque la ley lo instituye para ello con una especial función.

* Entiéndase por requisitos de procedibilidad a las condiciones legales que deberán cumplirse para iniciar una averiguación previa —denuncia o querrela— y en su caso ejercitar la acción penal contra el probable responsable de la conducta delictiva. Esto de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 16 Constitucional, el cual señala que *“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia 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 que haga probable la responsabilidad del indiciado”*.

⁶ *“Procedimiento Penal Mexicano”*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1996, pág. 54.

Por otra parte, si bien es cierto que mencionamos en párrafos anteriores que el artículo en comento establece el monopolio del ejercicio de la acción penal a favor del Ministerio Público, también lo es, que debe entenderse que el artículo 21 Constitucional confiere al Ministerio Público la función de persecución de los delitos, ya que como señala Castillo Soberanes **“...la acción no es algo que ha ingresado a su patrimonio y del cual pueda disponer a su arbitrio, sino una atribución que en todo momento debe cumplirse; en estos términos debe ejercitar la acción y no renunciar a la misma absteniéndose o desistiéndose porque carece de facultad para hacerlo.”**⁷

Esto es, el Ministerio Público no es propietario de la acción penal ésta pertenece a la sociedad de quien el Ministerio Público no es sino un representante, por lo que no puede disponer a su arbitrio de aquella acción ya que ésta es un *poder-deber*^{*}, es decir, una facultad y una obligación.

En otro orden de ideas, de acuerdo con tal mandato constitucional la acción persecutoria de los delitos no constituye un derecho o prerrogativa que el Ministerio Público pueda ejercer a su libre arbitrio, toda vez que ésta nace y se desarrolla con el propósito de castigar a los sujetos que hubieren dañado a la sociedad con la comisión de un hecho delictuoso. Por lo tanto, el ejercicio de la acción penal es obligatorio siempre que se reúnan los requisitos necesarios para su procedencia, los que se encuentran previstos en el artículo 16 de la Carta Magna, y la facultad relativa a su actualización no puede, válidamente, quedar reservada al criterio discrecional del Ministerio Público.

El texto constitucional que regula la función del Ministerio Público se refiere igualmente a una policía que lo auxiliará únicamente en la investigación de los

⁷ CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. *ob. cit.*, pág. 25.

^{*} Juventino V. Castro y Castro al referirse a la distinción entre pretensión punitiva y acción penal señala que la primera pertenece en forma exclusiva al Estado, pues es el derecho de éste para castigar al que ha violado una norma penal, mientras que la acción penal tiene como titular al Ministerio Público pero no ingresando a su patrimonio sino como un *poder-deber*, es decir, como facultad y como obligación. *Cfr. ob. cit.*, pág. 45 y sig.

delitos, cuerpo que será dependiente del Ministerio Público y se encuadra en las Procuradurías de Justicia.

Aun y cuando a la fecha el artículo en estudio ya no precisa a la policía auxiliar como *judicial*, se le sigue dando la misma denominación en virtud de que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ordenamiento legal que la fundamenta, le sigue dando la denominación de Policía Judicial.

El nombre de Policía Judicial se debe a que ésta estaba tradicionalmente a las órdenes de los Jueces; una vez que se crea al Ministerio Público en México éste órgano usa a la policía de los Jueces, pero a partir de la reforma Constitucional de 1917, dicha policía pasa a su mando directo sin que cambie de nombre.

De tal suerte que ésta policía estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, aclarando que la persecución de los delitos corresponde únicamente a la Institución Ministerial, quien sólo se auxiliará de la Policía Judicial para cumplimentar la fase investigadora —aspecto meramente administrativo—, pues en la acción ante los tribunales penales —persecución de los delitos— es totalmente ajena.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 26 señala:

“Artículo 26- La Policía Judicial Federal actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden federal. Para ese efecto, podrá recibir denuncias sólo cuando por la urgencia del caso no sea posible la presentación directa de aquéllas ante el Ministerio Público de la Federación, pero deberá dar cuenta sin demora a éste para que acuerde lo que legalmente proceda. Conforme a las instrucciones que se le dicten, la Policía Judicial Federal desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa y exclusivamente para los fines de ésta, cumplirá las citaciones, notificaciones y presentaciones que

se le ordenen, y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial, así como las órdenes de detención que, en los casos a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, dicte el propio Ministerio Público de la Federación. En todo caso, dicha policía actuará con respeto a las garantías individuales y a las normas que rijan esas actuaciones.”

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo relativo, ha emitido el siguiente criterio:

“POLICIA JUDICIAL. De los antecedentes que informaron en el artículo 21 constitucional, se desprende que las atribuciones de esa policía son de mera investigación, y que al ministerio público quedo encomendado el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, así, no es verdad que dicha acción penal pueda ejercitarse indistintamente por el ministerio público o por los miembros de la policía, y llegado el caso, por los habitantes del lugar, entre los que figuraría, de modo preferente, el querellante.”
(Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXVII, Página: 1560)

Visto lo anterior, es de concluir que el constituyente distinguió en dicho precepto, la función investigatoria-persecutoria de la función jurisdiccional penal. La primera, a cargo del Ministerio Público; la segunda, a cargo de la autoridad judicial, a quienes corresponde la aplicación del derecho penal, mediante dos periodos principales: averiguación previa y proceso.

El artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal señala lo siguiente:

“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. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado

por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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 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 ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley."

Este precepto constitucional en el primer párrafo nos indica que la facultad de nombrar y remover a los funcionarios de la Procuraduría General de la República es por disposición expresa del Poder Ejecutivo Federal; institución que será presidida por un Procurador General de la República el cual previo cumplimiento de los requisitos para desempeñar el cargo será designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación de la Cámara de Senadores o en sus recesos, de la Comisión Permanente, y que podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

El segundo párrafo señala la dinámica del Ministerio Público desde la fase de averiguación previa, del período de preinstrucción, instrucción, conclusiones, sentencia, segunda instancia, y la actividad que desarrolla como parte en el Juicio de Amparo.

En el tercer párrafo se encuentran las facultades personales no delegables que tiene el Procurador General de la República, como lo es, su intervención en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas ambas en el artículo 105 de la Constitución Federal.

Mientras que el último párrafo suprime la facultad de Consejero Jurídico de Gobierno que ejercía el Procurador General de la República.

3. NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, establecía en su artículo 1º, que la *Procuraduría General de la República* integraba junto a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, a la administración pública centralizada. Así mismo, en su artículo 4º establecía que el Procurador General de la República era el Consejero Jurídico del Gobierno Federal.*

Sin embargo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, el artículo 1º fue reformado para quedar de la siguiente manera:

“ARTICULO 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 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

* Procuraduría General de la República, palabras que se usan como sustantivas 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, quizá solo en razón de que sus funcionarios son presididos por el Procurador General.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

Mientras que el artículo 4° fue derogado, aunque, el quince de mayo de mil novecientos noventa y seis, fue adicionado a la ley en comento, para quedar del tenor siguiente:

"ARTICULO 4o.- La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste. Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades."

De lo anterior advertimos que formalmente la Procuraduría General de la República no forma parte de la Administración Pública Federal y que se le a quitado la importante función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

Miguel Acosta Romero desde las primeras ediciones de su libro Teoría General del Derecho Administrativo afirma que el Procurador General de la República es un funcionario que forma parte de la Administración Pública Centralizada, ya que como vimos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, de conformidad con su artículo 1° dicho funcionario estaba incorporado dentro de esa estructura, es decir, la Institución del Ministerio Público Federal se encontraba en un orden jerárquicamente dependiente de la administración pública, considerándosele por ende, como un órgano de la administración pública.

Narciso Sánchez Gómez señala que **"...el órgano de la administración pública representa una parte de las formas de organización administrativa del Poder Ejecutivo, que tiene una función específica que cumplir, en virtud de las atribuciones legales que se le han encomendado, en congruencia con los planes y programas de trabajo diseñados para cada esfera de gobierno. También se le puede identificar al órgano de la administración pública como una persona moral, creada por ley o decreto del Ejecutivo, y que debe cumplir sus funciones por medios de las personas físicas que lo representan a favor del pueblo al que le sirve."**⁸

Aunado a lo anterior, es de advertirse que la ubicación constitucional del Procurador General de la República no se encuentra dentro de los artículos 90 al 93 de la Constitución Federal que hacen referencia a la Administración Pública Federal, y como lo vimos con antelación su ley orgánica tampoco ya no lo contempla. Por otro lado, aunque la regulación del Ministerio Público se encuentra en el Capítulo IV, del Poder Judicial, de conformidad con la doctrina constitucional, tampoco lo podemos encuadrar dentro de dicho órgano judicial, ya que el Ministerio Público no decide controversias y, además, porque nuestra Constitución no lo autoriza puesto que en forma clara determina sus facultades, las cuales son distintas de las que señala para la autoridad judicial.

Por lo tanto, a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, el Ministerio Público dejó de formar parte de la administración centralizada para convertirse en un *órgano del Estado** aparentemente independiente, tanto del Ejecutivo Federal, como de los demás poderes de la Unión, con funciones propias.

Al respecto Miguel Acosta Romero y otros, hacen el siguiente comentario:

⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *"Primer Curso de Derecho Administrativo"*. Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998, pág. 132.

* Entendiéndose por órgano del Estado a una parte integrante de su propia organización política y administrativa que tiene a su cargo una función legal y específica que cumplir a favor de la sociedad o del propio Estado.

“... se suprimió a la PGR de la APFC. Con lo que queda un vacío legal de dónde adscribir a esa Institución, pues no se puede afirmar que pertenezca al Poder Judicial no obstante la ubicación topográfica del artículo 102 Constitucional, el poder de nombramiento se conserva como facultad del Presidente con aprobación del Senado y su libre remoción sigue siendo facultad del Presidente, artículo 102 última parte del apartado A de la Constitución.”⁹

El autor en cita afirma que el hecho de que la Procuraduría General de la República fue suprimida en las reformas de mil novecientos noventa y cuatro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente de su artículo 1º y que se derogó el artículo 4º, da lugar a que se interprete:

- “1. Que la Procuraduría General de la República ya no forma parte de la Administración Pública Federal.**
- 2. Que la Procuraduría General de la República no tiene adscripción a ninguno de los tres poderes.**
- 3. Que la Procuraduría General de la República es un órgano autónomo como lo es el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.”¹⁰** (Situación que el doctrinario no comparte).

Compartimos la opinión de que la institución ministerial no puede ser considerada como un organismo autónomo del Gobierno Federal, sin embargo, creemos, que la institución aun cuando ya no tiene adscripción en ninguno de los integrantes de la división de poderes sigue dependiendo materialmente de la estructura del Poder Ejecutivo, por las razones que enseguida expondré:

Es incuestionable que la Institución Ministerial guarda cierta vinculación con el Ejecutivo Federal ya que por reforma de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, al artículo 102 Constitucional, aunque mediante ésta

⁹ ACOSTA ROMERO, HERRÁN SALVATTI y VENEGAS HUERTA. En la obra *“Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas”*. Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997, pág. 231.

¹⁰ *“Teoría General del Derecho Administrativo”*. Primer Curso, Duodécima Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1995, pág. 300.

se suprime la discrecionalidad para el nombramiento del Procurador General de la República, en el texto vigente el Presidente de la República debe someter la designación del Procurador General de la República a la ratificación del senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

El artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala la forma en que será designado el titular del Ministerio Público y los requisitos que se requieren para desempeñar el cargo, el artículo de mérito es del tenor siguiente:

“Artículo 20.- El Procurador General de la República será designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Para ser Procurador se requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;***
- b) Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación;***
- c) Contar, con antigüedad mínima de 10 años de haber obtenido el título profesional de Licenciado en Derecho; y***
- d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.***

El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo Federal.”

El nombramiento del Procurador General de la República constituye un acto jurídico-político, ya que se solicita la concurrencia de dos órganos del poder público. Sin embargo, el Ejecutivo, actuando a solas, *puede remover libremente a dicho funcionario*, —quedando la facultad de remoción intacta—, lo cual conlleva a que un acto unilateral haga cesar los efectos de otro bilateral (Poder Ejecutivo y Legislativo), situación que nos da una razón más para sostener que guarda relación con el poder Ejecutivo.

Tal aseveración encuentra apoyo en el comentario que hace Sergio García Ramírez, del artículo 102 Constitucional, al mencionar:

“El nombramiento del Procurador constituye, pues, un acto jurídico-político complejo, porque se requiere la concurrencia de dos órganos del poder público. En cambio, el Ejecutivo, actuando a solas, puede resolver la remoción de dicho funcionario. No deja de ser discutible que un acto unilateral haga cesar los efectos de otro bilateral o complejo.”¹¹

Otro enlace con el Ejecutivo es que el Procurador General de la República al igual que los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos —estos dos últimos integrantes de la administración pública centralizada—, puede ser citado por cualquiera de las Cámaras, para que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos actividades, de conformidad con el artículo 93 de la Carta Magna.

De igual manera, de conformidad con el artículo 29 de nuestra Ley Suprema, el Procurador General de la República, al igual que el Presidente de la República, los Titulares de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, forma parte del cuerpo colegiado que tiene competencia para acordar la suspensión de garantías.*

Respecto de su organización interna encontramos que el artículo 102 de la Constitución Federal señala que los funcionarios del Ministerio Público Federal serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, teniendo además intervención en la designación o elección de sus funcionarios, pues el artículo 11-Bis y 13 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de agosto de mil

¹¹ RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. *“Mexicano: ésta es tu Constitución”*. Texto vigente 1997, con el comentario a cada artículo, Undécima Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997, pág. 279.

* Tanto el artículo 29 como el 93 de nuestra Carta Magna dan a la Procuraduría General de la República y a su titular igual rango político-administrativo que a los órganos integrantes de la Administración Pública Centralizada.

novecientos noventa y seis, establece que al frente de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales habrá un fiscal para cada una de ellas, el cual será nombrado por el Ejecutivo Federal. Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27, relativo a la Secretaría de Gobernación, dispone que a ésta corresponde tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal.

Aún más, la Ley de Amparo en su artículo 19, párrafo segundo, establece que el Presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites establecidos en el mismo ordenamiento legal, por conducto del Procurador General de la República, por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por último, la razón que más justifica lo estimado es que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no ha sido reformada y en ésta se le sigue ubicando dentro del ámbito del Ejecutivo Federal —lo cual conlleva a una aparente contradicción y a una laguna legal— de conformidad con su artículo 1º y 56.

Los preceptos antes mencionados son del tenor siguiente:

“Artículo 1o.- 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 atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.”

“Artículo 56.- Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución.”

Todos los anteriores argumentos nos llevan a concluir que existe un enlace entre el Procurador General de la República y el Ejecutivo Federal, donde el primero depende del Ejecutivo aun y cuando en la Ley Orgánica de la Administración Pública se suprime a la institución en estudio de los demás órganos de la administración pública centralizada, entendiéndose que su dependencia no es en cuanto a sus funciones ya que éstas son propias.

Por otra parte hay que señalar que aun y cuando el Ministerio Público es una autoridad administrativa no siempre los actos que emite revestirán también ese carácter ya que para determinar las características jurídicas del acto debe atenderse su propia naturaleza, de tal manera que si éste debe ser ejecutado conforme a las leyes penales, sujetándose a esa clase de preceptos, debe estimarse que el asunto corresponde a la materia penal aun cuando haya sido emitido por una autoridad administrativa, y por el contrario si actúa aplicando únicamente disposiciones administrativas el asunto corresponderá a la materia administrativa.*

Esto es, si el Ministerio Público determina el no ejercicio o desistimiento de la acción penal estaremos en presencia de un acto de naturaleza materialmente penal pues para ello se fundo en normas penales sustantiva y adjetivas durante la fase preprocesal, donde encuadró los hechos de su conocimiento con el tipo penal del tipo de que tuvo conocimiento y estableció el nexo causal entre los mismos y la

* El Ministerio Público desempeña una gran cantidad de actos como representante social, sin embargo, debido a la materia del presente estudio únicamente haremos referencia de algunos acto que realiza dentro de la averiguación previa.

conducta del inculpado, examinando los testigos, ordenando la práctica de diligencias periciales, inspecciones judiciales, valorando documentos, etcétera, además de que con estos actos se afecta la libertad del *inculpado** en la averiguación de donde derivo tal resolución por parte del Ministerio Público.

Apoyando lo anterior el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y siete, al resolver la Contradicción de Tesis número 9/96, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, donde resolvió que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal al ser actos de naturaleza materialmente penal, en primera instancia de un juicio de amparo el competente para conocer de tales actos era un Juez de Distrito en materia penal y no uno en materia administrativa.

De la Contradicción de Tesis citada, derivó la siguiente tesis jurisprudencial:

“ACCIÓN PENAL, RESOLUCIÓN DE NO EJERCICIO, EMANADA DE UNA AUTORIDAD DEPENDIENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, ES UN ACTO MATERIALMENTE PENAL Y DEL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA EN SU CONTRA DEBE CONOCER UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL. El artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su fracción I, dispone, entre otros supuestos, que los Jueces de Distrito de amparo en materia penal conocerán de los juicios de garantías que se promuevan "... contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal ...". Ahora bien, como donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, es válido interpretar en

* Para efectos del juicio de amparo, el inculpado o indiciado tiene el carácter de tercero perjudicado, excepción al inciso a) de la fracción III del numeral 5° de la Ley de Amparo, el cual establece la no existencia de tercero perjudicado cuando el acto reclamado provenga de un juicio o controversia del orden penal, excepción que surgió por reformas al cuarto párrafo del artículo 21 Constitucional, de primero de enero de mil novecientos noventa y cinco) cuando un juicio de garantías se promueve en contra de una resolución de no ejercicio o desistimiento de la acción penal, pues éste tiene interés en que subsista el acto reclamado ya que la sentencia que se dicte en el amparo puede producir la consecuencia de afectar su libertad personal.

forma extensiva la fracción de mérito y sostener que la competencia también se surte cuando la sentencia que se dicte en el amparo pueda producir la consecuencia de afectar la libertad personal del tercero perjudicado que, en el caso de un juicio promovido en contra de una resolución de no ejercicio de la acción penal, lo sería, por supuesto, el indiciado o inculpado.

Aun cuando no todos los delitos se sancionan con la privación de la libertad, la afectación debe entenderse en sentido amplio, pues aun tratándose de delitos que se sancionan con pena alternativa o con pena no privativa de la libertad, la orden de comparecer al juicio y, en su caso, el auto de sujeción a proceso que pudiera dictarse en el supuesto de que se ejerciera la acción penal por tales delitos con motivo de un juicio de amparo, de conformidad con el artículo 304 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, afectan la libertad de la persona, pues se le obliga a comparecer ante la autoridad que la requiere, aun cuando la restricción tenga el límite precario indispensable para el desahogo de las diligencias respectivas, tales como la declaración preparatoria, la identificación administrativa, entre otras. Por otro lado, interpretando en forma sistemática las fracciones del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con los artículos 19, 20, 21, primer párrafo, constitucionales; 94 a 108, 111 a 114, 118 a 121, 122, 124, 135, 136, 139, 140, 141, 144, 147, 152, 189, 191, 262, 268 bis y 273, entre otros, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; 13 y 15 del Código Penal para el Distrito Federal, se obtiene que si en el propio precepto 51 se contemplan las atribuciones de los Jueces de Distrito en los juicios de amparo para conocer de actos materialmente penales, la competencia de que se trata no sólo se actualiza con fundamento en la fracción I antes examinada, sino en dicho numeral. En estas condiciones, si bien la naturaleza de la resolución de no ejercicio de la acción penal es, por el órgano que la realiza, formalmente administrativa, por su naturaleza intrínseca es materialmente penal, por lo que la competencia para el conocimiento del juicio de amparo en su contra le corresponde a un Juez de Distrito en dicha materia, no sólo por la circunstancia de que la sentencia que llegara a dictarse pudiera afectar la libertad del tercero perjudicado, sino también porque al tratarse de una resolución materialmente penal, la competencia se ubica en el propio numeral interpretando sus fracciones sistemáticamente. La interpretación de mérito respeta el principio de especialización que justifica la creación de tribunales especializados y, por ende, el artículo 17 constitucional, en cuanto garantiza la expedites en el fallo. (Novena Época.

Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P./J. 91/97, Página: 5)

Cabe hacer mención que para llegar a lo antes señalado partimos del supuesto de que para determinar las características jurídicas del acto debe atenderse a su propia naturaleza, ya que podríamos confundir que por ser actos emitidos por una autoridad administrativa estos siempre van a ser de la misma naturaleza.

Sirve de apoyo la tesis que a continuación se transcribe:

“AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO. NATURALEZA DE LOS ACTOS QUE REALIZA. EL HECHO DE QUE LA LEY IMPUGNADA COMO INCONSTITUCIONAL TENGA CARÁCTER FORMALMENTE ADMINISTRATIVO NO EXCLUYE QUE LOS ACTOS DE AQUEL GENERALMENTE SEAN MATERIALMENTE PENALES. Cuando la ley impugnada como inconstitucional tiene un carácter formalmente administrativo como lo es la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero y, los actos que realiza el Ministerio Público son materialmente de naturaleza penal, no es suficiente para estimar que por tratarse de una autoridad administrativa, los actos que emita revistan también ese carácter, ya que para determinar las características jurídicas del acto, debe atenderse a su propia naturaleza, de tal manera que si éste debe ser ejecutado conforme a las leyes penales, sujetándose a esa clase de preceptos, debe estimarse que el asunto corresponde a la materia penal, aun cuando haya sido emitido por una autoridad administrativa.” (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Julio de 1996, Tesis: 1a. XVI/96, Página: 143)

Ahora bien, si se abstiene a integrar la averiguación previa aplicando únicamente disposiciones administrativa estaremos ante un acto materialmente administrativo, más aún porque no se trata de actos que afecten el interés jurídico de los gobernados (como lo es la libertad personal ni de aquéllos que importe peligro de privación de la vida, deportación, destierro ni de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución General de la República), por no ser un derecho

legítimamente titulado, ya que únicamente son de carácter omisivo o de abstención en la fase administrativa que es la averiguación previa.

Lo anterior encuentra sustento, en la siguiente tesis de jurisprudencia:

“AVERIGUACION PREVIA, ACTOS REALIZADOS EN LA. ES COMPETENTE PARA CONOCER EN SU CONTRA EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Cuando se trata de actos consistentes en la abstención a integrar la averiguación previa, no se está en presencia de resolución judicial alguna, pues los actos reclamados emanan no de una autoridad judicial, sino que han sido atribuidos a autoridades que tienen el carácter de administrativas, como lo son el Procurador General de Justicia y el agente del Ministerio Público. Tampoco se trata de actos que afecten la libertad personal ni de aquéllos que importe peligro de privación de la vida, deportación, destierro ni de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución General de la República, ya que son de carácter omisivo o de abstención en la fase administrativa que es la averiguación previa. No es óbice a lo anterior, la circunstancia de que en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se haga referencia a las violaciones al artículo 16 constitucional, en materia penal, y que por ello pudiese pensarse que siempre que se trate de violaciones de tal naturaleza, se dé la competencia en favor de los jueces de Distrito en materia penal, pues, en primer lugar, si se hace tal diferencia, es porque las transgresiones al precepto constitucional aludido pueden verificarse en cualquier materia, ya sea penal, administrativa o civil y, en segundo, porque a lo único a que hace alusión este párrafo es a la opción que se otorga al interesado de promover el juicio ante el juez de Distrito respectivo, o bien, ante el superior del tribunal a quien se impute la violación reclamada.” (Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 71, noviembre de 1993, Tesis: P. LXII/93, Página: 33)

Luego entonces, el Ministerio Público es un órgano administrativo debido a la dependencia que guarda con el Poder Ejecutivo pero cuenta con funciones propias; los actos que realiza son de igual naturaleza jurídica y es un colaborador de los órganos jurisdiccionales que puede emitir actos cuya naturaleza intrínseca es materialmente penal, sin embargo, no se le puede considerar como un órgano

judicial, ya que con ello el Ministerio Público sufriría un retroceso en su formación histórica puesto que sobre la idea de separar en forma específica la función jurisdiccional de la que debía corresponder al Ministerio Público, se avanzó progresivamente hasta establecer el sistema jurídico actual, pues como ya lo mencionamos el artículo 21 Constitucional en forma suficientemente clara precisa que es a los órganos jurisdiccionales a quienes se les ha otorgado la facultad de aplicar el Derecho y al Ministerio Público, como autoridad pública, la de perseguir los delitos.

Finalmente, el hecho de que se haya hecho referencia a la naturaleza material de algunos actos del Ministerio Público obedece a que ha sido fundamental precisar la competencia de los tribunales especializados, para así dar cabal cumplimiento al artículo 17 Constitucional, el cual garantiza la prontitud y expedites en la tramitación y fallo de los juicios, así pues, el principio de especialización justifica la creación de tribunales especializados, ya que la resolución de los asuntos por materia requiere del conocimiento y de la experiencia de quienes se dedican en forma preferente a las diversas ramas del derecho y, por ese motivo, pueden ponderar en forma expedita y más autorizada las distintas soluciones en los casos concretos, como lo sería en la especie la resolución de no ejercicio de la acción penal decretada por el Ministerio Público.

4. CARACTERÍSTICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Previamente señalaremos que la Institución del Ministerio Público Federal actúa bajo la dirección y mando del Procurador General de la República —de conformidad con los artículos 102 Constitucional y 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*—, sin embargo, todo esté organismo

* Como ya quedó establecido anteriormente al hacer mención del artículo 102 Constitucional. Mientras que el aludido artículo 14 establece: *"El Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría"*.

constituye una unidad ya que todas las personas físicas que componen la institución se consideran como miembros de un solo cuerpo bajo una sola dirección.

Pese a lo anterior, la unidad absoluta en nuestra legislación no se ha logrado, pues existe el Ministerio Público Federal bajo la dirección y dependencia del Procurador General de la República, el Ministerio Público del Fuero Común bajo la dirección del Procurador General de Justicia del Distrito Federal o del estado de la República de que se trate y por último en el ámbito militar la institución cuenta con un Procurador General de Justicia Militar. Tal aseveración encuentra apoyo con lo sostenido por Juventino V. Castro y Castro, quien dice:

“...hay que hacer notar que 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.”¹²

El Ministerio Público es indivisible toda vez que puede ser representado por cualquiera de sus integrantes, ya que éstos no actúan por derecho propio sino representando a la institución, es decir, aunque varios agentes ministeriales intervengan en un asunto determinado, los mismos representan en cada uno de sus actos a una misma institución.

El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala como auxiliares del Ministerio Público de la Federación a los siguientes:

I. Directos, y por lo mismo integran a la Institución:

- a) La Policía Judicial Federal;
- b) Los Servicios Periciales; y

II. Suplementarios:

- a) Los Agentes del Ministerio Público del fuero común y de

¹² Ob. cit., pág. 56.

la Policía Judicial y Preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo, entre las autoridades federales y locales en los términos del artículo 12, fracción II, de la presente Ley;

b) Los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero;

c) Los capitanes, patronos o encargados de naves o aeronaves nacionales; y

d) Los funcionarios de las dependencias del Ejecutivo Federal, en los casos a que se refiere el artículo 31 de esta Ley.”

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señala lo siguiente:

“Son auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal:

I. La Policía Judicial, y

II. Los Servicios Periciales.

Igualmente, auxiliarán al Ministerio Público, en los términos de las normas aplicables, la Policía del Distrito Federal, el Servicio Médico Forense del Distrito Federal, los servicios médicos del Distrito Federal y, en general, las demás autoridades que fueren competentes.”

En el ramo penal la Institución Ministerial es imprescindible pues ningún tribunal puede funcionar sin tener un agente del Ministerio Público adscrito, esto es, ningún proceso penal puede ser iniciado ni continuado sin la intervención de un agente del Ministerio Público.

Debe actuar con imparcialidad, realizar todas y cada una de sus actuaciones conforme a derecho, es decir, debe ser una institución de buena fe, respetuosa de los derechos y de las garantías de los individuos que conforman la sociedad, de la cual es representante.

4.1. Por fuero.

Como mencionamos en el punto precedente el Ministerio Público es un órgano cuyos funcionarios están sujetos a una sola unidad de mando y de control, sin embargo, para ajustar su funcionamiento a los diversos ámbitos de competencia

ésta Institución se ha desarrollado en tres direcciones: en primer término tenemos al Ministerio Público Federal, en segundo, al Ministerio Público del Fuero Común, quienes se rigen por sus respectivas leyes orgánicas, y al Ministerio Público Militar, bajo la regulación del Código de Justicia Militar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que aunque el artículo 102 Constitucional sólo se refiere al Ministerio Público Federal, debe entenderse que se refiere tanto al federal, como al del fuero común, y que el Ministerio Público del Fuero Común no puede tener funciones distintas o más limitadas que las que tiene el federal. Dicho criterio se puede apreciar en las tesis aisladas que a continuación se transcriben:

"MINISTERIO PUBLICO. Entre sus facultades exclusivas no esta la de solicitar el auto de formal prisión, según la enumeración que de estas facultades hace el párrafo II del artículo 102 constitucional, que debe entenderse que se refieren tanto al ministerio publico federal, como al del fuero común." (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIX, Página: 1027)

"MINISTERIO PUBLICO. El artículo 102 constitucional, aunque refiriéndose al Ministerio Público Federal, en realidad no hace más que venir a desarrollar la misma institución del Ministerio Público, definiendo, por decirlo así, en qué consiste el ejercicio de la acción penal, que, conforme al artículo 21 de la misma Constitución, es exclusiva del Ministerio Público, sin distinguir que este sea federal o del fuero común; pues el último no puede tener funciones distintas o más limitadas que las que tiene el federal; por tanto, si el Ministerio Público no solicita la orden de aprehensión, el juez no tiene facultades para dictarla." (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIX, Página: 251)

Lo anterior, sin omitir al Ministerio Público Militar quien atiende al fuero de guerra ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 en relación con el artículo 13, ambos, de la Constitución Federal y por lo establecido en el artículo 36 del Código de Justicia Militar, es el titular encargado de la persecución de los

delitos militares, teniendo bajo su autoridad y mando inmediato a la Policía Judicial Militar.

El Más Alto Tribunal del País sostiene el criterio de que el Ministerio Público, ya sea federal, común o militar forman una *institución única*, lo cual se aprecia en la siguiente tesis aislada:

“MINISTERIO PÚBLICO En cada ramo, (común, federal o militar), el Ministerio Público forma una institución única, puesto que todos sus miembros tienen la misma representación, y así, cuando uno de ellos, ejercita determinada acción o interpone un recurso, o bien, deja de hacerlo, esta determinación, en uno u otro sentido, debe estimarse firme, bajo la responsabilidad del funcionario correspondiente, salvo aquellos casos en que por disposición expresa de la ley, sus actos carezcan del valor legal, mientras no sean revisados y confirmados por el superior; en tal virtud, la revisión de oficio que manda hacer la Ley de Procedimientos Penales del Fuero de Guerra, de las sentencias que pronuncien los consejos de guerra ordinarios, es anticonstitucional, aun cuando el Ministerio Público, en segunda instancia, pida la revocación del fallo del consejo; pues la intervención del Ministerio Público, en segunda instancia, supone previamente la promoción del representante de esa institución, en la primera instancia, y si no lo hizo y se conformó con el fallo absolutorio del consejo, el Tribunal Militar no puede ni debe, legalmente, revivir, por decirlo así, el ejercicio de la acción penal, después de que ha tocado a su fin, por que sobre las disposiciones de las leyes militares está la Constitución Federal.” (Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXVIII, Página: 987) *

4.1.1. Ministerio Público Federal.

Las atribuciones básicas y fundamentales del Agente del Ministerio Público Federal son observar la exacta aplicación de los principios de constitucionalidad y legalidad; llevar a cabo la investigación y persecución de los delitos de carácter

* La tesis citada refiere la unidad en el sentido de que ya sea actuado el Ministerio Público en el ámbito federal, local o militar, forma una institución única, ya que todos sus miembros tienen la misma representación.

federal con auxilio de la policía, la que estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, tal como lo dispone el artículo 21 Constitucional; promover la pronta y expedita aplicación de la justicia; pedir al órgano jurisdiccional la aplicación de la pena que corresponda al infractor del ilícito cometido e intervenir en los demás asuntos que la ley determine.

La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, quien siempre deberá actuar dentro del ámbito de su competencia y deberá tener noticia del ilícito cometido para avocarse a buscar las pruebas que acrediten los elementos del tipo y la probable responsabilidad del inculpado, una vez integrada la averiguación dicha autoridad solicitará al Juez competente aplique la pena que corresponda.

En relación a la vigilancia de la Constitucionalidad y legalidad en la aplicación de la ley, el Ministerio Público Federal interviene como parte en todos los juicios de amparo, donde promoverá la estricta aplicación de la ley buscando siempre la protección del interés público, tal y como lo señala el artículo 107 fracción XV Constitucional y el artículo 5° fracción IV de la Ley de Amparo, reglamentaria de los preceptos 103 y 107 de nuestra Carta Magna.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 2°, establece XI fracciones específicamente referidas a las atribuciones fundamentales del Ministerio Público Federal, las cuales son:

- I. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;***
- II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;***
- III. Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;***
- IV. Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los 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;*
- V. Perseguir los delitos del orden federal;**
- VI. Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;**
- VII. 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, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;**
- VIII. Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;**
- IX. Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**
- X. Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y**
- XI. Las demás que las leyes determinen."**

Conviene precisar que la mencionada Ley Orgánica en sus artículos del 5° al 13, señala un muy amplio acervo de atribuciones que se derivan de cada fracción señalada en el artículo 2° de la ley en comento.

La atribución que más comúnmente desempeña el Representante Social es la investigación y persecución de los delitos con el carácter de autoridad en la averiguación previa, el artículo 8° de su Ley Orgánica especifica con mayor claridad las facultades que desarrolla el Ministerio Público y de las cuales se desprenden como de mayor importancia las siguientes:

En la averiguación previa:

- a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;
- b) Investigar los delitos del orden federal con la ayuda de sus auxiliares;

- c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;
- d) Ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos;
- e) Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos;
- f) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando: los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado; la acción penal se hubiese extinguido; de las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables; resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable; y, en los demás casos que determinen las normas aplicables.

Ante los órganos jurisdiccionales:

- a) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso;
- b) Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley;
- c) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito; y
- d) Formular las conclusiones, en los términos señalados por la ley, y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan, así como el pago de la reparación de los daños y

perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal.

4.1.2. Ministerio Público del Fuero Común.

El agente del Ministerio Público del Fuero Común tendrá como atribuciones básicas y fundamentales en su carácter de Representante Social, investigar y perseguir los delitos del orden común; velar por la legalidad dentro de la esfera de su competencia; promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

El Ministerio Público del Fuero Común encuentra su reglamentación en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de cada entidad federativa. En el presente estudio nos referiremos únicamente por lo que hace al fuero común al Ministerio Público del Distrito Federal y a su relativa Ley Orgánica, la cual fundamenta la investigación y persecución de los delitos en los artículos 2º, fracción I, 3º fracciones I, II, III, IV y V, 4º fracciones I y II, 23, todos ellos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Por lo que hace a la vigilancia de la legalidad y de la pronta, expedita, y recta procuración de justicia por parte de la Institución Ministerial, éstas se encuentran establecidas en el artículo 5º de la Ley Orgánica citada, destacando las siguientes actividades:

- a) Auxiliar al Ministerio Público, tanto de la Federación como de las entidades federativas;
- b) Formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas que, a su juicio, hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

- c) Poner en conocimiento de las autoridades competentes, aquellos hechos no constitutivos de delito que hubieren llegado al conocimiento de la autoridad ministerial;
- d) Informar a los particulares sobre los procedimientos legales que seguirán las quejas que hubieren formulado en contra de servidores públicos, por hechos no constitutivos de delito; y
- e) Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios surgidos en Juzgados y Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 2º enumera las atribuciones del Ministerio Público del Orden Común, de la siguiente manera:

- I.- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;***
- II.- Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;***
- III.- Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;***
- IV.- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;***
- V.- Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;***
- VI.- Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;***
- VII.- Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;***
- VIII.- Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;***
- IX.- Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;***

X.- Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y

XI.- Las demás que señalen otras disposiciones legales.”

Las anteriores atribuciones se detallan respectivamente en los artículos 2º al 14 de la Ley Orgánica mencionada.

Se considera que la atribución más importante del Representante Social del fuero común es la de velar por la legalidad y promover la pronta, completa y debida impartición de justicia.

Las facultades del Ministerio Público no son discrecionales, su actuación es de modo justificado, debidamente fundado y motivado constitucionalmente por leyes secundarias y no arbitrario, regido bajo un sistema legal que garantiza a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esa institución.

4.1.3. Ministerio Público Militar.

La Constitución Federal de la República aunque no habla expresamente de la Institución del Ministerio Público Militar, infiere su necesidad del artículo 13, que instituye el fuero de guerra y del 21 que como ya hemos visto crea la Institución en general.

El aludido artículo 13 Constitucional dispone lo siguiente:

“Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o

falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

Del precepto antes transcrito se desprende que por mandato constitucional no se permite el goce de fueros, es decir, de determinados privilegios o prerrogativas para una clase social o personas determinadas, ya que, en virtud del principio de igualdad todos están sometidos a las mismas leyes generales.

Nuestra Carta Magna sólo hace justificación del fuero de guerra tomando en cuenta la naturaleza misma de la institución el cual ha sido formado para sostener las instituciones rodeándolo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desamortización y mantener la disciplina, que es su fuerza, instituyendo tribunales especiales que juzguen los delitos del orden militar.

La Institución del Ministerio Público Militar encuentra su reglamentación en el Código de Justicia Militar, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y tres.

Esta institución está presidida por el Procurador General de Justicia Militar, de conformidad con el artículo 39, fracción I, del Código de Justicia Militar, al cual se le otorga la capacidad para ejercer la acción penal, previa integración de la averiguación de los delitos, según se advierte del artículo 36 del ordenamiento en cita, el cual dispone:

“ARTÍCULO 36.- El Ministerio Público es el único capacitado para ejercitar la acción penal, y no podrá retirarla o desistirse de ella, sino cuando lo estime procedente o por orden firmada por el Secretario de Guerra y Marina o por quien en su ausencia lo substituya; orden que podrá darse cuando así lo demande el interés social, oyendo, previamente, el parecer del Procurador General de Justicia Militar.”

El agente del Ministerio Público Militar será el encargado de recibir toda denuncia o querrela sobre delitos de la competencia de los tribunales militares, y éste en su caso una vez acreditado el cuerpo del delito y la probable

responsabilidad del indiciado dentro de la averiguación previa correspondiente hará la consignación respectiva. Atribuciones que encuentran su fundamento en los artículos 37, 38 y 454 del Código de Justicia Militar.

El Ministerio Público Militar contará con una Policía Judicial Militar la cual estará bajo su autoridad y mando; misma que se compondrá de un cuerpo permanente y de los militares que en virtud de su cargo o comisión, desempeñen accidentalmente las funciones de policía judicial.

Los delitos competencia de éste órgano —delitos contra la disciplina militar— se encuentran previstos en el artículo 57 del ordenamiento invocado.

Aunque la justicia militar se administra de acuerdo con su artículo 1º, por el Supremo Tribunal Militar, los Consejeros de Guerra Ordinarios, los Consejeros de Guerra Extraordinarios y, los Jueces Militares residentes y foráneos, en general, el resto de su estructuración es similar al Ministerio Público Federal o local ya mencionados.

4.2. Como autoridad, como parte o como representante social.

Anteriormente advertimos que la Institución del Ministerio Público desempeña dentro del procedimiento penal una doble función; ya sea con el carácter de autoridad o como parte en el proceso, a lo cual ahondaremos mas afondo en el presente punto, aunque no únicamente limitándonos a estas dos funciones sino también a la que desempeña como representante social dentro de éste procedimiento debido a que en virtud de tal carácter tiene la titularidad de la investigación y persecución de los delitos. Aunque la actuación del Ministerio Público en diversa materias, sea, como representante social debido a que puede verse lesionado el interés público, dado el propósito de esta investigación, nos limitaremos únicamente al estudio de sus actuaciones dentro de la materia penal.

Previamente señalaremos que el Ministerio Público ya sea que actúe dentro del procedimiento penal como autoridad o como parte, siempre lo hará ante todo como *representante social*, ya que la Institución Ministerial no es sino el órgano del Estado que realiza una función de protección social, es decir, tiene el deber de la tutela jurídica de los intereses del Estado y de la sociedad, por ende, la titularidad de la acción penal, misma que pertenece a la sociedad. Por lo tanto, en la averiguación, en la persecución de los delitos y al formular conclusiones acusatorias, independientemente de que realice sus funciones actuando como autoridad o como parte siempre tendrá el carácter inalienable de representante social.

Visto lo anterior señalaremos que la actividad que desarrolla el Ministerio Público en la fase de averiguación previa la realiza en su carácter de autoridad administrativa, no encontrándose esa actividad sujeta al órgano jurisdiccional y considerándose sus actos como de autoridad. Al actuar como tal tiene imperio, los artículos 44 del Código Federal de Procedimientos Penales y 20 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal lo facultan para imponer multas por vía de corrección disciplinaria en las diligencias de policía; esto no acontece durante el proceso, pues al establecerse el alcance entre el Ministerio Público y el órgano jurisdiccional, aquél automáticamente se convierte en parte y queda en consecuencia sujeto a las determinaciones judiciales.

En su actuación como autoridad dentro del período de investigación debe allegarse de los elementos o datos que presuman o acrediten la presunta responsabilidad del sujeto en la comisión del ilícito o delito, para que esté en posibilidad legal de ejercitar la acción penal si procede.

Una vez ejercitada la acción penal ante los tribunales, el Ministerio Público pierde su carácter de autoridad que tuvo en el periodo de averiguación previa y se convierte en parte, por lo que como el inculpado y el defensor se encuentra sujeto a las determinaciones que el Juez dicte.

Convirtiéndose en parte acusadora ante el órgano jurisdiccional conocedor de la causa desde que se radica la averiguación previa, sea con o sin detenido, hasta que se da término a ese juicio, haciendo la aclaración de que debido a su *característica de indivisibilidad*, el Ministerio Público que realizó la averiguación previa, no será el mismo que intervenga como parte acusadora ante el órgano jurisdiccional, sino aquel que se encuentre adscrito a este.*

En relación a su actuación de parte, es el encargado de aportar al juzgador las pruebas tendientes a la perfección de la investigación judicial respecto del ilícito, así como solicitar los datos y la práctica de diligencias necesarias tendientes a dejar comprobables las exigencias o requisitos que establece el artículo 16 Constitucional.

Así tenemos que el Ministerio Público se convierte de autoridad en parte y por ende, una vez que consigna las diligencias practicadas en la averiguación previa, carece de facultades de investigación, toda vez que los actos investigatorios concluyen al consignar las diligencias de averiguación previa y al pasar a esta etapa los actos son persecutorios llegando a ser acusatorios al formular conclusiones en ese sentido.

Sirve de sustento a lo antes dicho, las siguientes tesis:

“MINISTERIO PÚBLICO. AVERIGUACIÓN PREVIA. VALOR PROBATORIO QUE SE ATRIBUYA A SUS ACTUACIONES EN ESTA ETAPA. NO ES VIOLATORIO DE GARANTÍAS. El hecho de que las diligencias practicadas por el Ministerio Público formen parte del acervo probatorio que en un determinado momento servirá al juez para formar su convicción, no puede implicar una indefensión para el acusado. El Ministerio Público es una institución a la que constitucionalmente compete la averiguación de la comisión de delitos, pues dicha fase (averiguación) forma parte de la función persecutoria. Cuando el Ministerio Público

* Como mencionamos anteriormente la indivisibilidad se debe a que los funcionarios del Ministerio Público al actuar no lo hacen a nombre propio sino en representación de la institución ministerial.

integra la averiguación pre-procesal, llamada también averiguación previa, no actúa como parte, sino que lo hace cumpliendo con la función de averiguación que constitucionalmente le compete. Sus actuaciones son las de un órgano de autoridad que está cumpliendo con una obligación legal, puesto que es el único legalmente facultado para investigar la posible comisión delictiva y es absolutamente racional el que la ley atribuya valor probatorio a tales actuaciones, pues si ningún valor se les pudiera atribuir, la averiguación resultaría inútil. Se rompería el principio de la igualdad de las partes en el proceso penal, si estando ya sujeto el Ministerio Público al imperio del juez dentro de la relación procesal, continuara practicando diligencias por propia iniciativa y a tales diligencias atribuyera la ley valor probatorio o el juez las tomara como datos de convicción en contra del procesado.” (Séptima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 103-108 Segunda Parte, Página: 93)

“MINISTERIO PÚBLICO, CUANDO PUEDE TENER DOBLE CARACTER, COMO AUTORIDAD Y COMO PARTE. El agente del Ministerio Público en la fase de averiguación previa o de preparación de la acción penal, actúa con el carácter de autoridad en la persecución de delitos, facultad que le confiere el artículo 21 Constitucional; no obstante, al ejercitar la acción penal, se convierte en parte en el proceso; sin embargo y dado el caso, si el representante social en el pliego consignatorio se reserva el ejercicio de la acción penal en contra de quien o quienes además pudieran resultar con posteridad involucrados en los mismos hechos, sólo conservará ese carácter respecto de éstos, más no de aquéllos contra los que ya haya ejercitado dicha acción; pero con igual facultad, no obstante, puede allegarse los datos que requiera para integrar la averiguación que se encuentre pendiente, incluyendo el propio examen de los ya procesados, puesto que en tal caso, salvo las limitaciones que la propia ley imponga, obra bajo el amparo de la precitada disposición constitucional.” (Octava Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: III Segunda Parte-1, Página: 463)

Dentro del juicio de amparo el Ministerio Público Federal figura como parte, salvo que se trate de casos que carezcan de interés público, como lo sería en tratándose de amparos indirectos en materia civil y mercantil en que sólo se afecten

intereses particulares, excluyendo la materia familiar, de conformidad con los artículos 107, fracción XV, de la Carta Magna y 5° fracción IV, de la Ley de Amparo.

Es decir, en los juicios de garantías únicamente intervendrá el Ministerio Público Federal en representación de la sociedad, como parte, cuando se afecte el interés público, del cual es representante, en caso contrario se abstendrá de intervenir en el procedimiento. En materia penal, podrá interponer recursos cuando se trate de cuestiones que afecten sus facultades relacionadas con la persecución de los delitos del fuero federal, cuando la sentencia o resolución recurrida cause agravio o perjuicio a los intereses que como institución representa.

Cabe mencionar que dentro del juicio de amparo el Ministerio Público que haya intervenido en el proceso de un asunto del orden penal podrá presentar alegatos por escrito ante el órgano jurisdiccional que conozca de éste, según lo dispuesto en el último párrafo del artículo 155 y en el 180 de la Ley de Amparo.

Por último, actuará dentro del juicio de amparo como autoridad responsable cuando el quejoso en su demanda de amparo le impute el acto reclamado, en tratándose de actos como la determinación de no ejercicio o desistimiento de la acción penal por violación a la garantía de seguridad jurídica contemplada en el artículo 21 Constitucional o por violación al derecho de petición que contempla el artículo 8° Constitucional.

5. FUNCIONES.

En este primer capítulo señalaremos de manera breve las tres funciones más importantes del Ministerio Público en la materia penal —*la investigatoria, la persecutoria y la acusatoria*—, ya que en capítulos posteriores ahondaremos más a fondo respecto de las mismas.

5.1. Función investigatoria.

La primera de ellas se colma durante la averiguación previa al proceso, y en ella, como mencionamos con antelación, el representante social no actúa como parte, sino como autoridad, investido de cierto imperio y se dedica a investigar y recabar pruebas de los hechos que le son referidos y que presumiblemente sean constitutivos de ilícitos. Es decir, la actividad investigatoria se traduce en la búsqueda constante de pruebas para estar en aptitud de comparecer ante los tribunales y pedir la aplicación de la ley mediante la comprobación de la existencia del cuerpo del delito y la determinación de la probable responsabilidad del acusado, asegurando las cosas u objetos materia del delito o relacionadas con él, pudiendo proceder a la detención del o los presuntos responsables del delito aun sin esperar a tener orden de autoridad judicial, en casos de excepción, como lo son en flagrante delito o en caso urgente. Para el desempeño de ésta función, cuenta con el auxilio de la Policía Judicial la cual de conformidad con el artículo 21 Constitucional está bajo su autoridad y mando inmediato.

Ahora bien, la circunstancia de que se investiguen hechos no significa que la función del Ministerio se limita a cuestionar a las personas o a indagar de *motu proprio*, pues esto constituiría una pesquisa prohibida por la Constitución, sino son los gobernados quienes por medio de una denuncia o querrela hacen del conocimiento de los agentes ministeriales determinados sucesos que posiblemente son constitutivos de delitos, de ahí que exista la obligación del titular de la investigación y persecución de los delitos —ejercicio de la acción penal— de esclarecerlos y consignarlos a un Juez de proceso.

Esta función es presupuesto necesario de la persecución o ejercicio de la acción penal y por ende de todo proceso penal.

5.2. Función persecutoria.

La función persecutoria es el ejercicio de la acción penal que realiza el Ministerio Público por mandato constitucional contra el presunto responsable una vez cumplida la averiguación previa —fase preprocesal—. Es decir, esta función consiste en que la Institución Ministerial pone en practica el poder persecutorio del Estado a través del ejercicio de la acción penal que inicia mediante la consignación de la averiguación previa ante los Tribunales.

La acción penal es el derecho de persecución que nace cuando se ha cometido un delito, dando lugar a la *pretensión punitiva** o deber jurídico del Estado para perseguir al responsable, para lo cual como mencionamos en párrafos anteriores se requiere tener conocimiento del hecho y haberlo investigado a través del periodo de averiguación previa o fase investigadora.

En la consignación primer acto del ejercicio de la acción penal se debe determinar de manera precisa la pretensión punitiva que debe estar fundada y motivada especialmente en todos y cada uno de los dispositivos o tipos penales que fijan la situación jurídica del caso y que se encuentren en la ley sustantiva penal.

5.3. Función acusatoria.

Una vez ejercitada la acción penal ante el órgano jurisdiccional, el Ministerio Público ejerce la función acusatoria durante toda la secuela de la instancia hasta que se pronuncie la sentencia definitiva, pero actuando ya no como autoridad sino

* La pretensión punitiva es la "*Solicitud que hace el Ministerio Público al Juez, de que se aplique una sanción penal al imputado por haber cometido un delito, de probarse su culpabilidad en el proceso.*" Tomo II, DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *ob. cit.*, pág. 1755.

como parte del proceso, por ende, no ejerce actos de imperio, careciendo de la facultad de investigación que se le encomienda en la averiguación previa.

Durante este periodo podrá proponer todas aquellas diligencias que considere necesarias para comprobar el cuerpo del delito y la responsabilidad del procesado, interponer recursos, intervenir en las cuestiones incidentales, así como en la aplicación de las sanciones al caso concreto mediante la acusación.

El auto de radicación es la primera resolución que dicta el órgano jurisdiccional y las partes, incluido por supuesto el Ministerio Público, quedan vinculadas y sujetas a la jurisdicción de un tribunal determinado.

Una vez desahogadas las pruebas pertinentes el Ministerio Público puede emitir conclusiones acusatorias o inacusatorias y después de recibir las de la defensa, el Juez dictara sentencia.

En otro orden de ideas, en la función acusatoria, 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 la sanción privativa de libertad y pecuniaria, incluyendo en esta la reparación del daño sea por concepto de indemnización o restitución de la cosa obtenida por el delito. Por tanto es durante el juicio donde 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 acusatorias.

Al respecto, resulta conveniente citar la siguiente tesis:

“CONCLUSIONES ACUSATORIAS.- En las conclusiones acusatorias se puntualiza el ejercicio de la acción penal.” (Sexta

Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXIV, Segunda Parte, Página 64)

Una vez después de haber realizado un estudio detallado de la Institución del Ministerio Público, se abordará en el Capítulo siguiente lo relativo a la averiguación previa y a las formas que pueden revestir las determinaciones que se emitan en la misma.

CAPÍTULO SEGUNDO
AVERIGUACIÓN PREVIA

CAPÍTULO SEGUNDO

AVERIGUACIÓN PREVIA

SUMARIO: 1.—Concepto de Averiguación Previa. 2.—Fundamento Constitucional de la Averiguación Previa. 3.—Fundamento Legal de la Averiguación Previa. 4.—Integración de la averiguación previa. 5.—Resoluciones del Ministerio Público.

1. CONCEPTO DE AVERIGUACIÓN PREVIA.

La palabra averiguación, *“proviene del latín AD, A, y Verificare: De Verum, Verdadero y Facere, hacer, que significa indagar la verdad hasta conseguir descubrirla.”*¹³

La averiguación comporta, por consiguiente, todas las actuaciones necesarias y suficientes para el descubrimiento de la verdad.

Dentro del Derecho Procesal Penal la averiguación previa constituye la etapa procedimental en la que el Estado por conducto del Ministerio Público y con el auxilio de la Policía Judicial realiza la función investigadora respecto de la *notitia criminis** mediante la realización de las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar, en su caso, la acción penal, para cuyos fines debe estar acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Como se señala en el anterior concepto la averiguación previa constituye una etapa procedimental, toda vez que es la primera etapa que integra el

¹³ MARQUEZ PIÑERO, Rafael. Voz: Averiguación. *“Diccionario Jurídico Mexicano”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo A-CH, Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997, pág. 299.

* La *notitia criminis* viene a ser la primera información que recibe el Ministerio Público de la comisión de un delito.

procedimiento penal^{*} conocida también como fase preprocesal pues es previa al proceso penal.** Cabe destacar que no forma parte de lo que propiamente se denomina el proceso penal en virtud de que la naturaleza jurídica de la averiguación previa aunque tiene carácter judicial, no lo tiene jurisdiccional, pues las diligencias que comprende son realizadas por y ante un órgano administrativo como lo es el Ministerio Público no ante autoridad judicial. Apoyando lo anterior, lo contenido en la definición que Marco Antonio Díaz de León da respecto de la averiguación previa, que a la letra dice:

“AVERIGUACIÓN PREVIA. Entiéndase por esto, en nuestro derecho procesal penal, el conjunto de actividades que desempeña el Ministerio Público, para reunir los presupuestos y requisitos de procedibilidad necesarios para ejercitar la acción penal. Es una etapa procedimental (no del proceso) que antecede a la consignación a los tribunales, llamada también fase preprocesal, que tiene por objeto investigar los elementos del

* De conformidad con lo previsto en el artículo 1°. del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual prescribe: “El presente Código comprende los siguientes procedimientos: I. El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal; II. El de preinstrucción, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar; III. El de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste; IV. El de primera instancia, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el Tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva; V. El de segunda instancia ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos; VI. El de ejecución, que comprende desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas; VII. Los relativos a inimputables, a menores y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos...”

** Entendiéndose que “el proceso tiene como finalidad resolver jurisdiccionalmente en definitiva, mediante sentencia que adquiera la calidad de cosa juzgada, un litigio o conflicto de intereses sometido a la decisión del juzgador.” “El procedimiento, en cambio, que puede ser administrativo, legislativo, y no precisamente jurisdiccional, carece de la finalidad del proceso, y en lo procesal se reduce a ser, simplemente, un conjunto de actos procesales concatenados y coordinados entre sí, dirigidos hacia un determinado objetivo”. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. “Código Federal de Procedimientos Penales Comentado”. Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998, pág. 4.

tipo penal el delito y la probable responsabilidad del inculpado, para que el Ministerio Público se encuentre en condiciones de resolver si ejercita o no la acción penal.”¹⁴

El Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 4°, párrafo primero, excluye a la averiguación previa de los procedimientos que constituyen el proceso penal federal, al señalar:

“ARTICULO 4.º- Los procedimientos de preinstrucción, instrucción y primera instancia, así como la segunda instancia ante el tribunal de apelación, constituyen el proceso penal federal, dentro del cual corresponde exclusivamente a los tribunales federales resolver si un hecho es o no delito federal, determinar la responsabilidad o irresponsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos e imponer las penas y medidas de seguridad que procedan con arreglo a la ley.”

El Ministerio Público al ser una parte integrante de la organización política del Estado* es a quien se le confiere por mandato constitucional la atribución de investigar los delitos mediante la averiguación previa, a favor de la sociedad o del propio Estado. Siendo únicamente la Institución Ministerial la que puede investigar los delitos a partir del momento en que tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo —*notitia criminis*—, a través de una denuncia o una querrela, para posteriormente mediante la realización de todas aquellas diligencias necesarias, comprobar, en su caso, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, y así optar en su oportunidad por el ejercicio de la acción penal.

De lo anterior advertimos dos aspectos importantes para la iniciación de la averiguación previa, los cuales son:

¹⁴ Voz: Averiguación previa. *“Diccionario de Derecho Procesal Penal”*, Tomo II, pág. 255.

* Debemos recordar que el Estado vela por la armonía social evitando la comisión de los delitos o aplicando las consecuencias que la ley establece en los casos en que se cometen delitos, y que el Ministerio Público representa a la sociedad y vela por los intereses de ésta, buscando la aplicación de las consecuencias previstas por la ley.

- a) Que se haga del conocimiento de la autoridad investigadora, por medio de una denuncia o querrela, la comisión de un hecho considerado como delictivo; y
- b) Que sea realizada por el único órgano competente para ello, el Ministerio Público, éste con el auxilio de la Policía Judicial.

Así pues, la averiguación previa constituye una etapa trascendental dentro del procedimiento penal ya que sin ésta no podría iniciarse ningún proceso, pues antecede al ejercicio de la acción penal y su producto es el fundamento en que el Ministerio Público se apoya para solicitar la apertura del proceso.

Leopoldo de la Cruz Agüero dice que la averiguación previa ***"viene a ser la piedra angular de ese edificio tan aparentemente bien construido denominado Procedimiento Penal, puesto que con ella el Ministerio Público debe plasmar las bases sobre las que se fincará la jurisdicción del juez, cuyos elementos fundamentales son la comprobación del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del acusado, bajo pena de nulidad del procedimiento y libertad del inculpado si falta uno de ellos."***¹⁵

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

Nuestra Carta Magna no se refiere a la averiguación previa por su designación en forma específica, salvo la referencia que se hace de la misma en el primer párrafo del artículo 19, al señalar que los datos que arroje la averiguación previa deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado; mientras que el penúltimo párrafo del artículo 20 del ordenamiento en cita hace referencia a ciertas garantías previstas en el mismo precepto que deben ser observadas durante la averiguación previa. Sin embargo,

¹⁵ DE LA CRUZ AGÜERO, Leopoldo. *"Procedimiento Penal Mexicano"*. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1996, pág. 95.

podemos afirmar que las bases constitucionales que fundamentan la función investigadora del Ministerio Público se encuentran tanto en el artículo 16, como en el 21 de nuestra Ley Suprema.

2.1. El artículo 16 Constitucional.

Básicamente el artículo 16 Constitucional establece lo referente a los requisitos específicos que deben de cumplir determinados actos de autoridad, entre los que se encuentran algunos íntimamente relacionados con la averiguación previa, como son; la orden judicial de aprehensión, la detención en flagrante delito o casos de urgencia, la ratificación de la detención, la detención por orden del Ministerio Público, el tiempo en que debe integrarse la averiguación previa a partir de la detención, las ordenes de cateo, intervención de comunicaciones y visitas domiciliarias.

Dentro de la etapa investigadora el Ministerio Público debe cumplir ciertos requisitos para que en caso de que estime necesario ejercitar la acción penal contra el indiciado, lo haga con total observancia y apego a derecho. tales requisitos los encontramos dentro del párrafo segundo del artículo 16 Constitucional, el cual dispone:

“Artículo 16.- ...

“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia 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 que hagan probable la responsabilidad del indiciado.”

Este párrafo alude a los requisitos de procedibilidad con los cuales se inicia el procedimiento, siendo estos la denuncia o querrela; ordena que sólo la autoridad judicial puede librar orden de aprehensión o detención, siempre y cuando sea

precedida por una denuncia o querrela respecto de un hecho que la ley sancione con pena de prisión y durante la averiguación previa el Ministerio Público haya acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, en la inteligencia de que como todo acto de autoridad deberá estar debidamente fundada y motivada.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis aislada emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, así como la tesis jurisprudencial emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, mismas que a continuación se transcriben:

“ORDEN DE APREHENSION. NO ES REQUISITO PARA DICTARLA, OBSERVAR LA GARANTIA DE AUDIENCIA. De la interpretación sistemática del artículo 16 Constitucional, se deduce que para dictar una orden de aprehensión es suficiente 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; por tanto, la emisión de este acto de autoridad no exige como requisito observar la garantía de audiencia de la persona en contra de quien se dicta.” (Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Agosto de 1996, Tesis: VI.2o.105 P, Página: 702)

“ORDEN DE APREHENSION. FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De conformidad con lo establecido por el artículo 16 constitucional, toda orden de aprehensión debe contener como requisitos esenciales los siguientes: a).- que sea dictada por autoridad judicial; b).- que preceda a ésta, una denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad; c).- que existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado. Además, como requisito de todo acto de autoridad, la orden de aprehensión debe estar debidamente fundada y motivada, debiéndose entender por motivación que en el acto de autoridad han de señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas imputadas en forma pormenorizada, que se

hayan tenido en consideración para la emisión del mismo; siendo necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas de los preceptos que se hayan invocado como fundamentación, debiendo establecerse la relación que exista entre uno y otro. De ahí que no baste con que el Juez de la causa haga una relación de las pruebas existentes en la averiguación previa y concluya que se encuentran probados los elementos del tipo penal respectivo, así como la probable responsabilidad penal del indiciado.” (Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Junio de 1996, Tesis: XIX.2o. J/4, Página: 666)

Por su parte, los párrafos cuarto y quinto del artículo 16 Constitucional, disponen:

“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.”

“Solo 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.”

Ambos párrafos hacen referencia, respectivamente, a los casos de flagrante delito y urgencia, lo cual constituye excepción a lo previsto en el primer párrafo del artículo en mención, ya que éste dispone que nadie puede ser molestado en su persona —implicando ciertamente la detención una molestia— sino en virtud de mandamiento escrito en que la autoridad funde y motive la causa legal del procedimiento. Lo anterior en virtud de que el primero de los párrafos aludidos hace

alusión a que en caso de *flagrancia** cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo a disposición de la autoridad más inmediata y ésta al Ministerio Público. Mientras el quinto párrafo señala expresamente que el Ministerio Público puede ordenar la detención del o los presuntos responsables del delito, sin contar con orden judicial de captura ni la existencia de flagrancia delictuosa, en tratándose de casos urgentes, es decir; que el indiciado hubiese intervenido en la comisión de un delito considerado como grave en la legislación secundaria; que exista grave riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia; y, que por razón de la hora, lugar o cualquier otra circunstancia, el Ministerio Público no pueda ocurrir ante autoridad judicial para solicitar la orden de aprehensión.

De lo anterior se llega a la conclusión de que la detención del indiciado procede en tres supuestos:

1. En caso de flagrancia, donde cualquier persona puede realizarla;
2. En caso de urgencia, en cuyo caso el Ministerio Público es el facultado para llevarla a cabo, siempre y cuando se trate de delito grave y no sea posible acudir a la autoridad judicial para solicitar la detención; y,
3. Por orden de aprehensión dictada por la autoridad judicial cuando existan datos suficientes que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Confirma lo dicho, la tesis aislada emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

* La flagrancia existe cuando el sujeto es detenido en el momento mismo de cometer el delito. De esta flagrancia se divide la cuasi flagrancia y la presunta flagrancia, la primera se produce tras haber perseguido materialmente al responsable sin perderle de vista, una vez cometido el delito; mientras que la segunda llamada también presunción de flagrancia, se da en el caso de que una vez cometido el delito alguna persona señale a otra como responsable del crimen en cuestión y se encuentre en poder del señalado el objeto del mismo delito, el instrumento con que aparezca cometido o huellas o indicios que hagan presumir la culpabilidad.

"DETENCION, ILEGALIDAD DE LA. ES AQUELLA REALIZADA POR LA POLICIA JUDICIAL SIN EXISTIR ORDEN DEL MINISTERIO PUBLICO O DE AUTORIDAD JUDICIAL. Del examen sistemático de los artículos 16 y 21 constitucionales, 67, 68, 109, 110 y 113 del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado de Puebla, se infiere que la detención de un individuo legalmente procede sólo en tres supuestos: En flagrante delito en cuyo caso cualquier persona está facultada para realizar la detención; por orden ministerial en caso de urgencia, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y que por las circunstancias no sea posible acudir a la autoridad judicial para solicitar la detención; y, finalmente, por orden de aprehensión dictada por la autoridad judicial cuando existan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado, de suerte tal que es obvio que la detención en las dos últimas hipótesis se realiza a través de la Policía Judicial; por tanto, cuando consta en la causa penal que la detención realizada por los agentes de la Policía Judicial se practicó sin que previamente existiera orden del Ministerio Público o de la autoridad judicial para llevarla a cabo, es evidente que dicha detención infringe las disposiciones legales citadas, ocasionando violación de garantías individuales." (Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado Del Sexto Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Agosto de 1996, Tesis: VI.2o.88 P, Página: 663)

El mismo artículo 16 Constitucional, en sus párrafos sexto y séptimo, dispone lo siguiente:

"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."

Como vemos, el sexto párrafo establece la obligación para el juzgador de calificar la legalidad o ilegalidad del acto concreto de la detención en los casos de flagrancia o urgencia, por lo que el juzgador al recibir la consignación respectiva

debe apreciar si la detención de la persona fue de manera flagrante o dentro de los casos de urgencia que la ley establece y de ser así tendrá que precisar a qué indiciado o indiciados se refiere, qué ilícito o ilícitos se imputan, en qué consistió la flagrancia, o en su caso la urgencia, así como las pruebas con las que se acredite lo anterior para estar en aptitud de ratificar la detención, toda vez que será esta decisión la que restringirá la libertad personal del indiciado hasta en tanto se resuelva su situación jurídica, en caso de que el Juez advierta que la detención fue contraria a lo establecido en los párrafos antes señalados deberá decretar la libertad del indiciado con las reservas de ley.

Del párrafo séptimo se infiere que el Ministerio Público a partir de que haya efectuado la detención de una persona contará únicamente con cuarenta y ocho horas para integrar la averiguación previa, plazo que se podrá extender hasta las noventa y seis horas en tratándose de delincuencia organizada.

Finalmente, los párrafos octavo, noveno y décimo hacen referencia al cateo y a la intervención de las comunicaciones privadas, constituyendo también el fundamento constitucional de la averiguación previa ya que dichas diligencias son imprescindibles en muchos casos para la labor de investigación que realiza la Policía Judicial para la debida integración de la averiguación previa.

2.2. El artículo 21 Constitucional.

En el capítulo anterior ya hicimos referencia al artículo 21 Constitucional, por lo que sólo de manera breve nos referiremos al mismo.

El precepto en cita, en lo que nos interesa, dispone:

“Art. 21.- ...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.”

Dentro de este numeral encontramos el fundamento constitucional de la averiguación previa, aunque no en forma específica, sino a través de lo que implica la facultad de investigación conferida por mandato constitucional al Ministerio Público, esto es así, ya que para que la Institución Ministerial lleve a cabo la función investigadora encomendada por nuestro ordenamiento constitucional debe integrar una averiguación previa donde lleve a cabo todas las actuaciones necesarias y suficientes para el descubrimiento de la verdad respecto al hecho delictivo que le fue denunciado, para posteriormente realizar la función persecutoria, mediante el ejercicio de la acción penal ante el órgano competente.

Concluyendo que la investigación de los delitos se lleva a cabo mediante una averiguación previa.

3. FUNDAMENTO LEGAL DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

Como se anoto en el apartado precedente los artículos 16 y 21 de la Constitución Federal, dan fundamento al procedimiento de averiguación previa, mientras que los principios legales que regulan de manera específica el procedimiento que nos ocupa en materia federal los encontramos en el Código Federal de Procedimientos Penales, así como en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a los cuales haremos alusión a continuación.

3.1. Código Federal de Procedimientos Penales.

El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, contiene preceptos específicos respecto a la averiguación previa, como lo son los artículos 1º, 2º y 3º del Título Preliminar, en el Título Segundo, Capítulos I, II y III, artículos

113 a 135 bis y, Título Quinto, Capítulos I, II, III y IV, artículos 168 a 205, así como las disposiciones del Título Sexto referentes a los medios de prueba.

El Título Preliminar en su artículo 1° señala los diversos periodos que comprende el procedimiento penal, determinando en su fracción I que la averiguación previa tendrá como finalidad *“establecer las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal”*. Mientras que los artículos 2° y 3° establecen en forma enunciativa las atribuciones que en forma de actuaciones y medidas corresponden en la averiguación previa al Ministerio Público y a la Policía Judicial Federal, respectivamente.

Por su parte, el Título Segundo está destinado en su totalidad a reglamentar el procedimiento de averiguación previa desde su inicio hasta su conclusión, estableciendo para ello las actividades procedimentales necesarias para que el Ministerio Público con el auxilio de la Policía Judicial integre la averiguación previa correspondiente y esté en posibilidad de tomar la determinación del ejercicio o no de la acción penal. Este título se integra de tres capítulos, en el primero se regulan las actividades necesarias para dar inicio al procedimiento, partiendo de la *notitia criminis* que impone al Ministerio Público la obligación de actuar oficiosamente a menos que se trate de delitos que se persigan por querrela o cuando la ley exija algún requisito previo. El Capítulo II se refiere a las reglas especiales a que se deberá sujetar la práctica de diligencias investigatorias (medidas precautorias, citaciones, cooperación de autoridades auxiliares), así como las normas a que se deberá ajustar el Ministerio Público a fin de que sean respetados los derechos que la Constitución Federal y, otras leyes, conceden a los detenidos durante el procedimiento investigatorio; asimismo, este Capítulo hace referencia a la necesidad de formalizar el procedimiento de averiguación previa mediante el levantamiento de las actas respectivas. Finalmente, el Capítulo III hace referencia a la etapa conclusiva de la averiguación previa consistente en la consignación ante

los tribunales del expediente sin detenido o con detenido, regulándose en este último caso, lo relativo a la libertad del detenido con caución o sin ella, según corresponda.

A su vez, el Título Quinto, denominado "Disposiciones Comunes a la Averiguación Previa y a la Instrucción", está destinado a regular todo lo referente a la materia de la construcción indiciaria, que aplicada específicamente a la averiguación previa tendrá como finalidad la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado. Para este fin, el Título comprende también los aspectos relativos a los elementos objetivos o externos, es decir, instrumentos y objetos del delito, incluyendo las huellas que pudieran aparecer en los mismos.

Las disposiciones referentes a los medios de prueba reguladas en el Código Federal de Procedimientos Penales le son aplicables también a la averiguación previa. En este sentido debemos señalar que éstos medios de prueba que pueden ser utilizados por el Ministerio Público durante la etapa investigatoria a fin de demostrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, podrá constituir ya dentro del proceso penal las pruebas que presente el Representante Social al juzgador, actuando aquél, ya no como órgano investigador, sino como parte acusadora.

Los medios de prueba regulados en el Título Sexto son: confesión, inspección, pericial, testimonial, confrontación, careos y documental; sin que la actividad probatoria se tenga que limitar a los medios de prueba especificados, ya que el artículo 206 del Código en comento señala que se admitirá como prueba, todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente y no vaya contra el derecho a juicio del Juez o Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20, fracción V, de la Constitución Federal.

3.2. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de mayo de mil novecientos noventa y seis, establece en su artículo 2º, fracción V, que corresponde al Ministerio Público de la Federación: "*Perseguir los delitos del orden federal*", para posteriormente en su artículo 8º precisar que actividades comprenden la persecución de los delitos, tanto en la averiguación previa como en las actuaciones del Ministerio Público ante los órganos jurisdiccionales. La fracción I del citado artículo 8º, detalla las atribuciones que corresponden al Ministerio Público de la Federación en el contexto de la averiguación previa, señalando en sus incisos a) a m), entre otras las siguientes: recibir denuncias o querellas; investigar delitos; practicar diligencias; ordenar la detención de probables responsables; asegurar instrumentos, objetos y productos del delito, conceder libertad provisional; solicitar órdenes de cateo; aseguramiento y embargos precautorios; determinar el no ejercicio de la acción penal, etcétera.

Por su parte, el artículo 19 del ordenamiento en cita señala cuáles son los auxiliares del Ministerio Público Federal, clasificándolos en directos —policía judicial federal y servicios periciales— y suplementarios —cónsules, agentes del Ministerio Público del Fuero Común, policías judiciales y preventivas del Distrito Federal y de los Estados, capitanes y patrones de naves y aeronaves, etcétera—; estableciendo sus artículos 25 y 26 que tanto los peritos, como la Policía Judicial Federal, respectivamente, actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público Federal; obligando a los peritos a actuar con autonomía técnica e independencia de criterio y, a la Policía Judicial, con respeto a las garantías individuales y a las normas legales aplicables.

Por último debe señalarse que en la Sección Tercera, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República regula lo relativo a las responsabilidades especiales de los agentes del Ministerio Público Federal así como de los agentes

de la policía judicial federal y de los peritos, estableciendo en el artículo 50, las causas de responsabilidad de dichas autoridades y en el 51, las obligaciones que deberán cumplir para salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en el desempeño de sus funciones.

Como puede entreverse de lo hasta aquí dicho respecto al marco legal que encuadra a la averiguación previa, este procedimiento está regulado profundamente y a detalle tanto en el Código Federal de Procedimientos Penales, como en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Cabe mencionar que de igual manera el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en sus artículos 2°, 3 fracción I, 94 al 131, 262 al 286 Bis y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en sus artículos 2°, fracción I, 3° y 18 párrafo segundo, regulan lo relativo al marco legal que encuadra a la averiguación previa, sin embargo, por el sentido del estudio únicamente se hará mención del ámbito federal.

4. INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

La averiguación previa, como ya hemos manifestado, principia en el momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de la comisión de un hecho probablemente delictuoso, a lo cual se le conoce con el nombre de *notitia criminis*. —**Primera información que se recibe de la comisión de un delito. Noticias iniciales que recaban las autoridades competentes (Ministerio Público, Policía Judicial) sobre sucesos criminales**—. ¹⁶

El agente del Ministerio Público puede tomar conocimiento de un hecho delictuoso ya sea por conducto de los particulares, por algún agente de la policía o

¹⁶ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Voz: *Notitia criminis*. "Diccionario de Derecho Procesal Penal". Tomo II, pág. 1432.

por cualquier persona que en ejercicio de sus funciones públicas tenga conocimiento de un hecho delictivo, siempre y cuando se trate de delitos que de acuerdo con la legislación penal sustantiva se persigan de oficio a lo cual se le denomina denuncia; o bien por querrela, conforme lo establecen los artículos 116, 117 y 118 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Así pues, el conocimiento de un hecho delictivo generalmente se hace por medio de una denuncia o por querrela del ofendido.

La denuncia y la querrela encuentran su fundamento en el segundo párrafo del artículo 16 Constitucional, el cual les otorga el carácter de requisitos de procedibilidad, es decir, de condiciones legales que deben cumplirse para dar inicio a una averiguación previa.

La denuncia es el medio informativo por el que una persona hace del conocimiento de la autoridad competente la comisión de un delito perseguible de oficio. Lo que encuentra apoyo en la siguiente tesis de jurisprudencia:

“DENUNCIA EN MATERIA PENAL. SU CONNOTACION. Por denuncia en materia penal debe entenderse la noticia que tiene el Ministerio Público de la existencia de un hecho delictuoso, motivo por el que en tratándose de un delito perseguible de oficio es suficiente que el acusador público tenga esa noticia, para que esté en aptitud de ejercitar la correspondiente acción penal.”
(Novena Época, Instancia: Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Febrero de 1997, Tesis: VII.P. J/21, Página: 620)

Dicha noticia describirá los hechos supuestamente delictivos en forma verbal o por escrito y deberá de seguir los mismos términos previstos para el ejercicio del derecho de petición contemplado en el artículo 8° Constitucional.

El Representante Social es el competente, como ya se dijo, para recibir e investigar los delitos, salvo lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en el artículo 3° del Código Federal de

Procedimientos Penales, los cuales señalan que dentro del periodo de averiguación previa la policía judicial federal esta obligada a recibir las denuncias sobre hechos que puedan constituir delitos del orden federal sólo cuando debido a las circunstancias del caso aquellas no puedan ser formuladas directamente ante el Representante Social, es decir, que se trate de casos urgentes en los que no pueda ser presentada directamente ante el Ministerio Público, estableciendo también que la Policía Judicial Federal deberá dar cuenta sin demora al Ministerio Público de la recepción de la denuncia, así como de las diligencias practicadas para que éste acuerde lo que legalmente proceda.

El artículo 116 del Código Federal de Procedimientos Penales establece la posibilidad de que en casos de urgencia la denuncia pueda hacerse ante cualquier funcionario o agente de policía.

Las excepciones señaladas en los dos párrafos precedentes no quebrantan en forma alguna que la denuncia sea hecha ante el órgano investigador, ya que tanto la policía judicial como los funcionarios públicos únicamente son receptores de la denuncia, teniendo la obligación de dar cuenta de inmediato al Ministerio Público, único órgano que por tener la facultad de investigar y perseguir los delitos puede preparar el ejercicio de la acción penal.

José Garduño Garmendia, al respecto, comenta: ***“La denuncia hecha ante autoridad distinta del Ministerio Público constituye una denuncia entendida desde el punto de vista gramatical, pero no la denuncia como figura jurídica de iniciación del procedimiento penal.”***¹⁷

Por lo tanto, la denuncia no tendrá carácter legal, sino hasta que tome conocimiento de la misma la Institución Ministerial.

¹⁷ GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. “El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos”. Primera Edición, Editorial Limusa, México 1988, pág. 27.

Con la presentación de la denuncia el Ministerio Público estará obligado a proceder de oficio a la investigación de los delitos de que haya tenido conocimiento, dando con ello inicio a la averiguación previa, tal y como señala el párrafo primero del artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Por su parte, la querrela es definida por Cesar Augusto Osorio y Nieto como: ***“una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido del delito con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que inicie e integre la averiguación previa correspondiente y en su caso ejercite la acción penal.”***¹⁸

Esto es, la querrela es el medio legal que tiene el *ofendido** para poner en conocimiento del Ministerio Público los delitos de que ha sido víctima y que sólo pueden perseguirse con su voluntad —como son los delitos perseguibles a instancia de parte— y, además, dar a conocer su deseo de que se persigan; sin olvidar que es una condición previa que se debe satisfacer para que proceda el ejercicio de la acción penal.

La querrela podrá ser presentada por el ofendido —artículo 115 del Código Federal de Procedimientos Penales—; su representante; o tratándose de personas morales, por el apoderado cuando tenga poder general para pleitos y cobranzas, con cláusula especial para formular querrelas, sin que sean necesarios acuerdo o ratificación del Consejo de Administración o de la Asamblea de Socios o Accionistas, poder especial para el caso determinado ni instrucciones concretas del

¹⁸ OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto. *“La Averiguación Previa.”* Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998, pág. 9.

* En el artículo 264 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal se indica: *“...Se reputará parte ofendida para tener por satisfecho el requisito de la querrela necesaria, a la víctima o titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la conducta imputada al indiciado, y tratándose de incapaces, a los ascendientes y a falta de éstos, a los hermanos o a los que representen a aquéllos legalmente...”*.

mandante, según lo dispone el artículo 120 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Al igual que la denuncia, la querrela puede formularse verbalmente o por escrito, describiendo los hechos supuestamente delictivos sin calificarlos jurídicamente debiendo ser ratificada por quien la presenta ante la autoridad responsable.

La querrela se distingue de la denuncia por los siguientes caracteres:

1. Solamente puede querellarse el ofendido o su legítimo representante. En cambio puede presentar denuncias cualquier persona; y,
2. La querrela se da únicamente para los delitos perseguibles a instancia del ofendido, a diferencia de la denuncia que se emplea para los delitos que se persiguen de oficio.

De conformidad con el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal se persiguen por querrela entre otros, los siguientes delitos: Hostigamiento Sexual (artículo 259-Bis); Estupro (artículo 263); Violación (artículo 265-Bis); Adulterio (artículo 274); Amenazas (artículo 282); Lesiones (artículo 289); abandono del cónyuge (artículo 337); etcétera.

Cabe hacer notar que por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve, se suprimió del artículo 16 Constitucional a la acusación como requisito de precedibilidad en virtud de que ésta se usaba en forma sinónima de querrela pues ambos términos no tenían diversa connotación.

El tiempo que debe durar la averiguación previa cuando esta se lleva sin detenido queda al arbitrio del órgano investigador, debiendo ser racional, pues deberá permanecer abierta sólo durante el tiempo indispensable para acreditar el

cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, de lo contrario el denunciante, querellante o la víctima del delito podrá promover un juicio de amparo contra la abstención del Ministerio Público de emitir una determinación en la averiguación respectiva.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar la Contradicción de Tesis 35/99, suscitada entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito y por el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, el diecisiete de enero de dos mil uno, consideró que la procedencia del amparo respecto a las determinaciones del Ministerio Público sobre no ejercicio o desistimiento de la acción penal, se hará extensiva a la omisión del Ministerio Público de determinar si ejercita o no la acción penal, facultando así al juzgador de amparo a estimar si ha transcurrido un plazo razonable para que el Ministerio Público recabe los elementos suficientes para emitir su determinación. Lo anterior encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia que derivó de la citada Contradicción de Tesis, misma que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE LA ABSTENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PRONUNCIARSE SOBRE EL EJERCICIO O NO EJERCICIO DE AQUÉLLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, mientras no se establezca el medio ordinario de impugnación en la vía jurisdiccional. Ahora bien, dicha procedencia debe hacerse extensiva en contra de la abstención del representante social de pronunciarse sobre los resultados que arroje la averiguación previa, en virtud de que tal omisión tiene los mismos o más graves efectos que los de una resolución expresa de no ejercicio o desistimiento. Esto es así, porque el gobernado queda en completo estado de incertidumbre e inseguridad jurídica con respecto a la persecución de los presuntos delitos por él denunciados, situación que precisamente quiso evitar el Constituyente Permanente al propugnar por la reforma del cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la

Federación el 31 de diciembre de 1994. En consecuencia, para hacer efectivo el propósito del Constituyente Permanente, consistente en procurar que las denuncias sean atendidas y que el Ministerio Público ejercite las funciones de investigación que le encomienda la ley, resulta procedente otorgar a los particulares el derecho de recurrir la omisión de éste de emitir algún pronunciamiento como resultado de la averiguación previa, a través del juicio de amparo indirecto, hasta en tanto no se establezca el medio ordinario de impugnación; pues, de lo contrario, en nada beneficiaría al gobernado contar con el derecho de impugnar la resolución expresa de no ejercicio de la acción penal, si no cuenta con la facultad de exigir su emisión.” (Novena Epoca, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Mayo de 2001, Tesis: 1a./J. 16/2001, Página: 11)

Cuando el indiciado fuere detenido en flagrante delito o en caso urgente y se encontrara a disposición del Ministerio Público la integración de la averiguación previa deberá estar sujeta al término que señala el párrafo séptimo del artículo 16 Constitucional, es decir, cuarenta y ocho horas, fenecido éste término se ordenará la libertad o la consignación a la autoridad judicial. Este término podrá duplicarse en tratándose de *delincuencia organizada** de conformidad con el párrafo sexto del artículo 16 Constitucional y el artículo 194-bis del Código Federal de Procedimientos Penales.

Guillermo Colín Sánchez, al respecto, comenta: ***“El que el plazo antes señalado pueda duplicarse en aquellas situaciones previstas por el legislador, se justifica por las complejidades que pueden surgir con motivo de la averiguación de los delitos graves por los que habrá de seguirse el proceso, porque con ello se da oportunidad para recabar mayor información y las***

* La cual consiste en que *“tres o más personas se organicen bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento o reiterativo o con fines preponderantemente lucrativos, los delitos que para esos efectos se señalan en el Código Penal...”*. COLIN SANCHEZ, Guillermo. *“Derecho Mexicano de Procedimientos Penales”*. Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1995, pág. 312.

probanzas necesarias para determinar acerca de los elementos del delito y la probable responsabilidad del indiciado.”¹⁹

En lo tocante resulta ilustrativa la siguiente tesis aislada:

“CONSIGNACION ANTE LOS TRIBUNALES. DUPLICIDAD DEL TERMINO PARA LA. El artículo 16 constitucional reformado, establece el plazo de cuarenta y ocho horas para consignar al detenido, el cual podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. En concordancia, el artículo 194 bis del Código Federal de Procedimientos Penales define la delincuencia organizada, al señalar que se actualiza cuando tres o más personas se organicen bajo las reglas de disciplina y jerarquía, para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantemente lucrativos, algunos de los delitos previstos en la ley sustantiva penal que ahí enumera. La correcta interpretación de los preceptos citados, lleva a concluir que en principio corresponde al Ministerio Público, al momento de realizar su función de persecución e investigación de los delitos, en la averiguación previa que realiza y de acuerdo a los datos que hubiere recabado, estimar si es procedente o no la duplicidad del término para efectuar la consignación de los indiciados, por reunirse al menos de forma presuntiva los requisitos que establece el artículo 194 bis del citado Código Federal de Procedimientos Penales; facultad que no debe ser ejercida en forma arbitraria y con menoscabo de los derechos constitucionales de los detenidos, por cuyo motivo corresponderá al órgano jurisdiccional al momento de valorar las pruebas y resolver sobre la situación jurídica de los procesados, determinar si fue legal o no la aplicación de la ley que autoriza la duplicidad o ampliación del término para consignar y, consecuentemente, si procedía legalmente aplicar o no lo dispuesto por el penúltimo párrafo del diverso artículo 134 de la codificación adjetiva penal en comento. La sanción en caso de error, sería dejar sin valor las declaraciones rendidas ante el órgano acusador.” (Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Agosto de 1995, Tesis: XVI.2o.2 P, Página: 487.)

¹⁹ *Ibidem*, pág. 313.

Una vez presentada ya sea la denuncia o querrela, el Ministerio Público y, en su caso, la policía judicial federal estarán obligados a iniciar la investigación de los probables ilícitos de que hayan tenido conocimiento mediante la realización de las diligencias que les permitan obtener los elementos necesarios para la existencia del hecho punible y la identificación de su autor.

El Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 2° establece XI fracciones específicamente referidas a las atribuciones fundamentales del Ministerio Público en la averiguación previa, las cuales son:

- I. Recibir las denuncias o querrelas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito;
- II. Practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como a la reparación del daño;
- III. Solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa, así como las órdenes de cateo que procedan;
- IV. Acordar la detención o retención de los indiciados cuando así proceda;
- V. Dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas;
- VI. Asegurar o restituir al ofendido en sus derechos;
- VII. Determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal;
- VIII. Acordar y notificar al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso, resolver sobre la inconformidad que aquéllos formulen;
- IX. Conceder o revocar, cuando proceda, la libertad provisional del indiciado;
- X. En caso procedente promover la conciliación de las partes; y
- XI. Las demás que señalen las leyes.

De acuerdo con Sergio García Ramírez²⁰ compete al Ministerio Público, sobre la base del artículo antes referido, las siguientes actuaciones y medidas.

- a) *Actuaciones de inicio de la averiguación*: recepción de denuncias, acusaciones y querellas presentadas en forma oral o por escrito (fracción I).
- b) *Actuaciones de fondo*, para satisfacer el propósito de la averiguación y sustentar la determinación con que ésta concluye (fracción II).
- c) *Actuaciones suspensivas o conclusivas del procedimiento*, que se contraen a las decisiones de reserva y no ejercicio de la acción penal (fracciones VII y VIII).
- d) *Actuaciones promotoras de la actividad jurisdiccional* para decidir sobre la pretensión punitiva: ejercicio de la acción penal (fracción VII).
- e) *Medidas de asistencia o tutela del ofendido* —o a la víctima—, como son las relacionadas con la reparación del daño (fracciones II y III); con la seguridad y el auxilio a las víctimas (fracción V); con el aseguramiento de los derechos y la restitución del ofendido en el disfrute de éstos (fracción VI).
- f) *Medidas precautorias*, adoptadas directamente o requeridas al juzgador: tales como arraigo, aseguramiento, embargo y cateo, que debe disponer el juez, a solicitud del M.P., por imperativo constitucional (fracción III), y libertad provisional del indiciado, que puede acordar el propio Ministerio Público de manera directa, en virtud de las facultades que le confiere la Constitución.
- g) *Actuaciones de conciliación entre las partes* (fracción X). Lo cual no opera en todos los casos, sino sólo en aquéllos en que el ejercicio de la acción se halla mediatizado por la facultad de querrela del ofendido.

²⁰ *"El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano". La reforma de 1993-1994. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1995, pág. 149 y sig.*

De igual forma, el autor en cita establece que de conformidad con el artículo 3° del Código Adjetivo, corresponde a la Policía Judicial Federal dentro de la averiguación previa, las siguientes atribuciones:

- a) *Recepción de denuncias* sobre hechos que puedan constituir delitos del orden federal, sólo en aquellos casos en que no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público (fracción I).
- b) *Actividades investigadoras de fondo*. Necesarias para los fines de la averiguación previa (fracción II).
- c) *Medidas de comunicación procesal*. Citaciones y notificaciones (fracción III).
- d) *Medidas precautorias*. Presentación de sujetos requeridos por el Ministerio Público. Constituyendo una medida cautelar o precautoria en cuanto implica la restricción temporal de un bien jurídico —la libertad del sujeto— para asegurar el desarrollo del procedimiento y el alcance de los fines que éste se propone.

El procedimiento de averiguación previa es escrito por lo que todas las diligencias que se llevan durante su tramitación deben documentarse en el instrumento llamado “*acta*” —de conformidad con lo establecido en el artículo 124 del Código Federal de la Materia—, el cual detallará cada uno de los actos que se efectúen en la averiguación, así pues, los agentes del Ministerio Público deberán levantar un acta por cada averiguación, mismas que iniciaran desde el momento en que el Representante Social tome conocimiento por denuncia o querrela del hecho considerado como delictuoso, asentando el lugar, la hora y la fecha en que se practica.

El objetivo de todas éstas diligencias será cumplir con la finalidad última de la averiguación previa, es decir, la confirmación o no de que en el hecho de que se tomó conocimiento se acredita el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de su autor.

Debe señalarse que tratándose de averiguaciones previas con detenido —ya sea porque se le haya aprehendido en flagrante delito o por que hubiera ordenado su detención por tratarse de un caso urgente en la comisión de delito grave— el Ministerio Público esta obligado a actuar con estricto apego a la ley a fin de no violentar las garantías individuales del inculpado, como lo son, las contempladas en los artículos 16 y 20 de nuestra Carta Magna —legalidad y seguridad jurídica—.

Las diligencias propiamente investigatorias que realiza el Representante Social en su función de policía judicial serán las mismas que en la etapa del proceso y tendrán por objeto constituir las pruebas que aporte el Ministerio Público en su función de parte acusadora. Algunas de éstas diligencias investigatorias Cesar Augusto Osorio y Nieto²¹, las define de la siguiente manera:

Interrogatorios. Por interrogatorio se entiende al conjunto de preguntas que debe realizar en forma técnica y sistemática el funcionario encargado de la averiguación previa a cualquier sujeto que pueda proporcionar información útil para el conocimiento de la verdad de los hechos que se investiguen.

Declaración. Es la relación que hace una persona acerca de determinados hechos, personas o circunstancias vinculadas con la averiguación previa y que se incorpora a la misma. La declaración puede ser de la víctima u ofendido, de testigos o del indiciado.

Inspección Ministerial. Es la actividad realizada por el Ministerio Público que tiene por objeto la observación, examen y descripción de personas, lugares, objetos, cadáveres, efectos de los hechos, para obtener un conocimiento directo de la realidad de una conducta o hecho, con el fin de integrar la averiguación.

Reconstrucción de hechos. Es la diligencia realizada bajo la dirección y responsabilidad del Ministerio Público que tiene por finalidad reproducir la forma,

²¹ *Idem.*, pág. 14 a la 21.

modo y circunstancia en que ocurrió el hecho materia de la averiguación y apreciar las declaraciones rendidas y los dictámenes formulados.

Confrontación. Puede definirse la confrontación como la diligencia realizada por el Ministerio Público en virtud de la cual el sujeto que es mencionado en la averiguación como indiciado, es identificado plenamente por la persona que hizo alusión al.

Razón. La razón es un registro que se hace de un documento en casos específicos.

Constancia. Acto que realiza el Agente del Ministerio Público durante la averiguación previa, en virtud del cual se asienta formalmente un hecho relacionado con la averiguación que se integra, ya sea respecto de lo que se investiga o del procedimiento que se está verificando.

Fe Ministerial. La fe ministerial forma parte de la inspección ministerial, no puede haber fe ministerial sin previa inspección, se define como la autenticación que hace el Ministerio Público dentro de la diligencia de inspección ministerial, de personas, cosa o efectos relacionados con los hechos que se investigan.

Las diligencias antes referidas no constituyen todas las actuaciones que lleva a cabo el Ministerio Público investigador para recabar elementos probatorios del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado ya que sus investigaciones y la forma de practicarlas las determinan las mismas circunstancias reales de los hechos delictuosos, razón por lo que sólo se hizo mención de las diligencias más usuales y que se requieren para la debida integración de las averiguaciones previas para cada delito en particular.

Como ya mencionamos, anteriormente, los resultados que el Ministerio Público obtenga de estas diligencias tendrán el carácter de pruebas dentro del proceso lo cual no implica que durante la averiguación previa no tengan ningún

valor probatorio, por el contrario, desde el momento en que son practicadas durante la averiguación previa cuentan con tal carácter por lo que con base en estas el Representante Social determina el ejercicio o no de la acción penal. Al respecto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis aislada:

“MINISTERIO PÚBLICO. AVERIGUACIÓN PREVIA. VALOR PROBATORIO QUE SE ATRIBUYA A SUS ACTUACIONES EN ESTA ETAPA. NO ES VIOLATORIO DE GARANTÍAS. El hecho de que las diligencias practicadas por el Ministerio Público formen parte del acervo probatorio que en un determinado momento servirá al juez para formar su convicción, no puede implicar una indefensión para el acusado. El Ministerio Público es una institución a la que constitucionalmente compete la averiguación de la comisión de delitos, pues dicha fase (averiguación) forma parte de la función persecutoria. Cuando el Ministerio Público integra la averiguación pre-procesal, llamada también averiguación previa, no actúa como parte, sino que lo hace cumpliendo con la función de averiguación que constitucionalmente le compete. Sus actuaciones son las de un órgano de autoridad que está cumpliendo con una obligación legal, puesto que es el único legalmente facultado para investigar la posible comisión delictiva y es absolutamente racional el que la ley atribuya valor probatorio a tales actuaciones, pues si ningún valor se les pudiera atribuir, la averiguación resultaría inútil. Se rompería el principio de la igualdad de las partes en el proceso penal, si estando ya sujeto el Ministerio Público al imperio del juez dentro de la relación procesal, continuara practicando diligencias por propia iniciativa y a tales diligencias atribuyera la ley valor probatorio o el juez las tomara como datos de convicción en contra del procesado.” (Séptima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 103-108 Segunda Parte, Página: 93)

Una vez concluida la averiguación previa los resultados de la misma darán el fundamento legal que conllevará al Ministerio Público a definir la determinación respecto de la averiguación previa.

5. RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La actividad investigadora realizada por el Ministerio Público durante la averiguación previa debe culminar con una determinación, la cual precisa la tramitación que le corresponda a la averiguación, dicha determinación puede revestir cualquiera de las formas siguientes: El desistimiento de la acción penal; el no ejercicio de la acción penal o archivo; la reserva; y el ejercicio de la acción penal o consignación, mismas que serán analizadas en el siguiente punto.

5.1. Desistimiento.

El desistimiento de la acción penal encuentra su fundamento en el cuarto párrafo del artículo 21 Constitucional al prever que *"las resoluciones del Ministerio Público sobre no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley."*

El Código Federal de Procedimientos Penales vigente hasta 1983 contemplaba la figura del "desistimiento de la acción penal", sin embargo, en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, que entró en vigor en mil novecientos ochenta y cuatro, se suprimió del artículo 138 a la misma, implantando una figura distinta pero similar, es decir, la promoción por parte del Ministerio Público del sobreseimiento en el proceso, y la libertad absoluta del inculpado, bajo cuatro hipótesis que establece el vigente artículo 138, las cuales son: a) cuando durante el proceso aparezca que la conducta o los hechos no son constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la ley penal; b) cuando se compruebe que el inculpado no tuvo participación en el delito que se persigue; c) cuando la pretensión punitiva está legalmente extinguida; o d) cuando exista en favor del inculpado una causa excluyente de responsabilidad.

En la exposición de motivos de la reforma antes aludida, se manifiestan las razones por las cuales se suprime el desistimiento de la acción penal contemplado anteriormente en el artículo 138 del Código Adjetivo de la Materia, al señalar que: ***“...El Código Federal de Procedimientos Penales, al igual que otros ordenamientos de la materia, se refiere al desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público. La expresión ‘desistimiento’ ha provocado serios cuestionarios por parte de quienes sostienen, con argumentos atendibles, que si bien el Ministerio Público ostenta en los términos del artículo 21 constitucional la facultad exclusiva de perseguir, esta facultad es en esencia un poder-deber que no puede manejar discrecional o arbitrariamente el Ministerio Público, sino se encuentra sujeta a previos mandamientos de carácter legal.--- Por lo tanto, el Ministerio Público no puede ‘desistirse’ de una acción intentada, como si ésta quedase a su discreción o arbitrio, aunque si puede y debe, en su caso, promover la cesación del proceso y el sobreseimiento del mismo, con la correspondiente libertad absoluta del inculcado, en determinados supuestos, habida cuenta de que en el proceso penal el Ministerio Público actúa como parte de buena fe. Es así que en los artículos 138 y 140, cuya reforma propone la presente Iniciativa, no se habla de un ‘desistimiento’, como ocurre hoy día, sino de una promoción en favor del inculcado, cuyos requisitos y fundamentos expresará claramente la ley...”***²²

Ahora bien, si bien es cierto que nuestra Ley Fundamental contempla la resolución de desistimiento de la acción penal, también lo es que el Código Federal de Procedimientos Penales no prevé dicha figura, sin embargo, debe atenderse al precepto constitucional pues de cualquier manera es una figura que aún existe en los diversos Códigos de Procedimientos Penales de los Estados así como en la materia militar.

²² Véase Exposición de Motivos del Código Federal de Procedimientos Penales de 27 de diciembre de 1983, localizada en la Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sergio García Ramírez, al respecto, manifiesta: *“Es lamentable, a mi modo de ver, que el texto constitucional haya reactivado el desistimiento de la acción, que había desaparecido de varios ordenamientos desde 1983, en el camino de su muerte natural.”*²³

5.2. No ejercicio de la acción penal o archivo.

El fundamento de ésta determinación se encuentra en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 133 y 137 del Código Federal de Procedimientos Penales; 1, 2, fracción V, 7, 10, 12, 13 y 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y 1, 3, 4, fracciones VIII y XV, 6, fracciones I y III, 13, fracción III, 17, fracción V, 24, fracciones I y V y 26, fracción XII, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Esta determinación procede cuando el agente del Ministerio Público considera que por no estar satisfechos los requisitos exigidos en el artículo 16 de nuestra Carta Magna no procede el elemento que todo proceso penal necesita para activarse, funcionar y producir sus efectos, es decir, el ejercicio de la acción penal, lo cual trae como consecuencia que se acuerde el archivo de la averiguación previa.

El Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 137 establece las hipótesis en que el Ministerio Público no ejercitará la acción penal y que son:

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;

²³ Ob. cit., pág. 454.

III.- Cuando, aún 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.”

Actualizadas las hipótesis antes mencionadas el Ministerio Público promoverá el sobreseimiento y la libertad absoluta del inculpado actuando de igual forma cuando se trate de delitos culposos que sólo produzcan daño en propiedad ajena y/o lesiones de las comprendidas en los artículos 289 y 290 del Código Penal, si se cubre la reparación del daño causado a la víctima u ofendido, según lo dispuesto en el artículo 138 del Código de la materia.

En los casos en que el Ministerio Público determine no ejercitar la acción penal por haberse actualizado las hipótesis anteriormente referidas y promueva el sobreseimiento así como la libertad del inculpado se producirá el efecto de impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que motivaron la averiguación previa de la cual deriva tal resolución.

El artículo 133 del ordenamiento antes citado establece que el denunciante, el querellante o el ofendido por el delito tienen como único medio de impugnación contra tal resolución el llamado recurso de control interno —denominado así por que se inicia, desarrolla y concluye dentro de la misma institución—, el cual consiste en poder ocurrir ante el Procurador General de la República dentro del término de quince días contados desde que se les haya hecho saber la determinación, para que éste oyendo el parecer de sus agentes auxiliares decida en definitiva si debe o no ejercitar la acción penal. Contra la resolución del Procurador que confirma el no ejercicio de la acción penal no cabe recurso alguno pero puede ser motivo de responsabilidad.

De lo anterior advertimos que el artículo 133 antes referido es contrario al actual artículo 21 Constitucional ya que por reforma de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se adiciono a éste un cuarto párrafo en el que se prevé la posibilidad de impugnar por vía jurisdiccional tanto la resolución de no ejercicio como la de desistimiento de la acción penal decretadas ambas por el Ministerio Público. Consistiendo la contradicción entre uno y otro, en que el primero de los numerales citados señala que la determinación de no ejercicio de la acción penal produce el efecto de impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que motivaron la averiguación previa —es decir, en éste numeral el legislador aún no prevé ninguna otra vía de impugnación contra las determinaciones del Ministerio Público—, mientras que el actual artículo 21 Constitucional eleva tales resoluciones a categoría de rango constitucional para hacer efectivo él respecto a la seguridad jurídica, quedando inmersas en el capítulo de garantías individuales, produciendo el efecto de que tanto el denunciante como el querellante u ofendido puedan impugnar estas resoluciones ante el órgano jurisdiccional.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

“ACCIÓN PENAL. LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, SON SUSCEPTIBLES DE VIOLAR GARANTÍAS INDIVIDUALES Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO. La acción penal es el poder de que está dotado el Ministerio Público para solicitar la actuación del órgano jurisdiccional y la instauración del proceso penal en contra de persona determinada, con el propósito de que se aplique la pena o medida de seguridad correspondiente, mientras que el desistimiento de tal acción es la renuncia a esa solicitud o el abandono del derecho respectivo, que la representación social expresa dentro del proceso para evitar que éste continúe o que culmine. Por consiguiente, si la acción penal es el elemento que todo proceso penal necesita para activarse, funcionar y producir sus efectos, su no ejercicio da lugar a que no se inicie y su desistimiento a

que, ya iniciado, se sobresea. En términos del artículo 21, párrafo primero, constitucional, el Ministerio Público, en su carácter de representante social, es el que se encuentra legitimado para ejercer la acción penal; sin embargo, no constituye un poder o prerrogativa que pueda ejercer a su libre arbitrio, toda vez que ésta nace y se desarrolla con el propósito de castigar a los sujetos que hubieren afectado a la sociedad con la comisión de un hecho delictuoso, de donde deriva que el ejercicio de la acción penal es obligatorio siempre y cuando se reúnan los requisitos necesarios para su procedencia, los que se encuentran previstos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La finalidad de la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, es que tales determinaciones se hallen reguladas por normas y criterios objetivos, a fin de que el no ejercicio de la acción penal sea regido dentro de un Estado de derecho. En ese orden de ideas, la negativa sobre el ejercicio de la acción penal o el desistimiento de ésta, cuando resultan injustificados, violan en perjuicio del denunciante, querellante, víctima del delito o de los familiares de ésta, o del interesado legalmente en la persecución del delito, la garantía de seguridad jurídica consagrada en la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política. Además, es patente que tales determinaciones afectan los intereses jurídicos de la sociedad y, por ende, del ofendido, persona que ha resentido directa o indirectamente la conducta calificada como delito, en especial, al privarle de la posibilidad de obtener la reparación del daño, por lo que es éste, por sí, por medio de sus representantes o, en su caso, sus sucesores, el legitimado para ejercer al respecto la acción de garantías. Conforme a lo anterior, si las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal pueden resultar directamente violatorias de las garantías individuales del ofendido, el juicio de amparo es plenamente procedente para reclamarlas." (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXVII/97, Página: 111)

A raíz de la reforma constitucional comentada se optó por un sistema de control jurisdiccional*, frente a un control interno y jerárquico, limitando de esta forma el monopolio de la acción penal para evitar la arbitrariedad y la impunidad en

* El artículo 21 Constitucional aún no establece la vía jurisdiccional competente para ello, por lo que el control jurisdiccional aplicable en el Distrito Federal es el juicio de amparo.

perjuicio del ofendido. Medios de impugnación que serán estudiados a fondo, en el capítulo posterior.

El no ejercicio de la acción penal trae aparejado el archivo de la averiguación previa, lo cual contrariamente a lo sostenido en el artículo 139 del Código Federal de Procedimientos Penales tiene el carácter de provisional en virtud de que posteriormente puede ejercitarse acción penal respecto de los hechos considerados en la determinación respectiva mediante la impugnación de tal resolución por la vía jurisdiccional competente para ello.

Es decir, si de la valoración del contenido de la averiguación previa no existen elementos para proceder en contra del indiciado porque se concluye la no existencia de ningún delito o su responsabilidad, en la determinación de no ejercicio de la acción penal se asentará: *“que se archiven las diligencias”*.

Guillermo Colín Sánchez considera que *“La determinación de archivo, no significa que: ‘por haberse resuelto así, ya no es posible hacer nada’; a mi juicio en cuanto se disponga de nuevos elementos, el agente del Ministerio Público debe continuar la averiguación, porque, sus determinaciones ‘no causan estado’.”*²⁴

La fundamentación jurídica del archivo de la averiguación previa se encuentra en el ámbito del fuero común (Distrito Federal), en la fracción I del artículo 13 del Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 13. Al frente de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador habrá un Coordinador, que ejercerá por sí o a través de los agentes del

²⁴ Ob. cit., pág. 349.

Ministerio Público que le estén adscritos, las siguientes atribuciones:

I. Someter a la aprobación del Procurador o del Subprocurador correspondiente, en su caso, las propuestas de dictamen sobre la procedencia del no ejercicio de la acción penal y archivo de la averiguación previa;

...

El agente del Ministerio Público deberá notificar personalmente la resolución de no ejercicio de la acción penal a los querellantes, denunciados u ofendidos, de conformidad con la fracción VIII del artículo 2° del Código Federal de Procedimientos Penales, en virtud de que como se señaló anteriormente tanto la denuncia como la querrela son presentadas ante el Representante Social en términos de lo previsto para el ejercicio del derecho de petición contemplado en el artículo 8° Constitucional, por lo que a su petición de procuración de justicia debe hacerse saber el acuerdo recaído, más todavía porque la petición se le formulo en su carácter de autoridad que tiene dentro de la averiguación previa sin que tal petición este encaminada a obligar al Ministerio Público a ejercitar acción penal alguna, cabe señalar que contra la omisión del Ministerio Público de dar respuesta a la petición del denunciante o querellante, procede el juicio de amparo. Tal aseveración encuentra apoyo en la siguiente tesis jurisprudencial:

“MINISTERIO PUBLICO. ESTA OBLIGADO A NOTIFICAR EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL. Si el representante de la sociedad omite notificar al ofendido su determinación de no ejercitar la acción penal, incurre en violación a lo preceptuado en el artículo octavo constitucional; lo anterior, no es más que el reconocimiento al derecho del ciudadano de que se le haga saber el acuerdo recaído a su solicitud de procuración de justicia; sin que esto signifique injerencia alguna al monopolio de la acción penal.” (Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Mayo de 1996, Tesis: XVIII.2o.4, Página: 656)

5.3. Reserva.

De conformidad con la fracción VII, del artículo 2° del Código Federal de Procedimientos Penales, el Ministerio Público de la Federación puede determinar la reserva de la averiguación previa. La resolución de reserva encuentra su regulación en el artículo 131 del Código en cita, al establecer:

“ARTICULO 131.- Si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación, se reservará el expediente hasta que aparezcan esos datos, y entretanto se ordenará a la policía que haga investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.”

Esto es, la reserva tiene lugar cuando existe imposibilidad de cualquier naturaleza para proseguir la averiguación previa y aún no se ha integrado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, o bien cuando habiéndose integrado el cuerpo del delito no es posible hasta el momento atribuir la probable responsabilidad a persona determinada.

José Garduño Garmendia señala que: ***“la imposibilidad que constituya un obstáculo para la práctica de diligencias que impidan la continuación de la investigación, debe ser de tal naturaleza que impida realmente la actuación del Ministerio Público, por ejemplo: la declaración de algún testigo o persona relacionada con los hechos que se investigan, y cuyo testimonio sea necesario para la comprobación del delito, y existan suficientes datos de que esta persona se encuentra fuera del país y no es posible presentarla a declarar. La otra situación en que procedería acordar la reserva de la averiguación es cuando comprobado el cuerpo del delito y habiéndose diligenciado cada una de las actuaciones que indica el procedimiento, no***

haya sido posible hasta el momento señalar a persona alguna como probable responsable.”²⁵

Esta determinación no significa en modo alguno que la averiguación previa haya concluido o que no puedan llevarse a cabo más diligencia ya que en el supuesto de que aparecieran nuevos elementos la Institución Ministerial hasta en tanto que no haya operado la prescripción de la acción tiene la obligación de realizar las diligencias para el ejercicio de la acción penal, todo esto en virtud de que dicha resolución no tiene el carácter de definitiva.

Los caso y condiciones en que se debe resolver la reserva durante la averiguación previa se encuentran en el Acuerdo No. 7/92 donde se determina el actuar de los agentes del Ministerio Público Federal respecto a los asuntos en que consulten la reserva de las averiguaciones previas a su cargo. Dicho acuerdo fue emitido por el Procuraduría General de la República el treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y dos y publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de abril del mismo año, estableciendo en la parte que nos interesa lo siguiente:

“PRIMERO.- Se determina el actuar de los Agentes del Ministerio Público Federal, respecto a los asuntos en que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 131 del Código Federal de Procedimientos Penales, consulten la reserva de las averiguaciones previas a su cargo.

SEGUNDO.- En la Averiguación Previa, el Agente del Ministerio Público Federal, formulará la consulta de reserva cuando se presenten los casos siguientes:

- a) Que el probable responsable o indiciado no esté plenamente identificado; y***
- b) Que resulte imposible desahogar algún medio de prueba y los ya existentes sean insuficientes para determinar el ejercicio o no de la acción penal.***

TERCERO.- Para que proceda la consulta de reserva por cualesquiera de las causas señaladas en el artículo que antecede, el Agente del Ministerio Público Federal que conozca de la indagatoria de que se trate, deberá previamente actuar en los términos siguientes:

²⁵ Ob. cit., pág. 82.

I.- Cuando solicite la intervención de la Policía Judicial Federal para que ésta se avoque a la investigación de los hechos, en el oficio respectivo deberán precisarse, con claridad, los puntos en que tal investigación deberán versar, asegurándose que se dé debido cumplimiento a lo ordenado. Si no hubiese pronta respuesta por parte de la Policía Judicial Federal, no se cumplieren los puntos precisados o en su caso se observara negligencia o dolo en la investigación o en el informe que la contenga, el Representante Social girará oficio reordenatorio, precisando una vez más los puntos que deberá contener la investigación para optimizar resultados, enviando copia del reordenatorio a los superiores jerárquicos de los elementos comisionados y a la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales, para efecto de su intervención en el ámbito de sus respectivas competencias, quienes tomarán las medidas necesarias tendientes a que se practiquen real y efectivamente la investigación ordenada o valorarán si existen motivos fundados que impidan que se realice. En caso de observar responsabilidad en los servidores públicos comisionados, procederán a levantar las actas administrativas que correspondan para los efectos legales conducentes.

II.- Cuando solicite la intervención de peritos, indicará los puntos que considere necesarios dilucidar y sobre los que deberá versar el peritaje correspondiente, a fin de obtener el completo esclarecimiento de los hechos. Si la pericial solicitada no fuera desahogada en un término perentorio o no se obtuviere pronta respuesta de los peritos comisionados en donde señalen las causas, motivos o elementos que impidieron el desahogo de la misma, el Agente de Ministerio Público Federal, mediante oficio reordenatorio requerirá se rinda el dictamen en términos de lo establecido en el artículo 228 del Código Federal de Procedimientos Penales, asentando razón de ello en autos y dará vista de la irregularidad a los superiores jerárquicos de tales elementos, y a la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales, para los efectos de su intervención en el ámbito de sus respectivas competencias.

III.- Cuando se solicite algún informe o práctica de alguna diligencia a otro servidor público de la Institución, el Agente del Ministerio Público Federal dejará asentado que ésta se efectúe con la mayor rapidez posible, pero si transcurrido un término razonable no se hubiere practicado o dado respuesta a lo solicitado, girará oficio reordenatorio asentando constancia de ello en autos y remitirá copia del requerimiento al superior jerárquico del servidor público de que se trate, a la Contraloría

Interna de la Institución o al Organo de Control correspondiente para que en el ámbito de sus respectivas competencias determinen lo conducente.

IV.- Cuando solicite de cualquier otra autoridad, o dependencia de la Administración Pública Federal, de los estados o de los municipios, algún informe o que en auxilio de esta Representación Social practique alguna diligencia necesaria para el esclarecimiento de los hechos y no obtuviese respuesta alguna dentro de un término razonable, girará atento oficio recordatorio, sentando constancia de ello en autos, con copia al superior jerárquico del requerido y a la Unidad o Area de Control de donde éste preste sus servicios.

V.- Cuando para la práctica de alguna diligencia sea necesaria la comparecencia del denunciante, del inculpado, de un testigo o de cualquier persona relacionada con los hechos que se investigan, para mayor rapidez en la integración de la averiguación previa, podrá aplicar cualesquiera de los medios de apremio a que hace referencia el artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Bajo ninguna circunstancia podrá consultarse la reserva de la indagatoria, argumentando falta de interés, negativa a comparecer o a proporcionar mayores datos, imputable a cualesquiera de las personas mencionadas en el párrafo anterior, debiendo al Agente del Ministerio Público Federal allegarse de medios de convicción suficientes que le permitan lograr el pleno esclarecimiento de los hechos y la integración de la averiguación previa correspondiente.

El superior inmediato del Agente del Ministerio Público Federal, tomará las medidas necesarias a fin de evitar que sean acumulados expedientes en sus respectivas jurisdicciones, pretextando cumplir con los requisitos señalados en este Acuerdo.

CUARTO.- Cuando el Agente del Ministerio Público Federal, consulte la reserva de la averiguación previa a la Coordinación General Jurídica, al Delegado Estatal que en su caso corresponda o al Delegado Metropolitano, por considerar que se encuentra dentro de los supuestos a que se hace referencia el artículo segundo de este Acuerdo, actuará en los términos siguientes:

a) Solicitará al denunciante, querellante u ofendido aporte mayor información, o en su caso, proponga nuevas pruebas para desahogar;

b) Elaborará el acuerdo fundado y motivado donde consulte la reserva del expediente, si el denunciante, querellante u ofendido no aportare mayor información u otros medios de convicción, o

habiéndolos presentado no fueren suficientes y pertinentes para resolver en definitiva.

Lo anterior sin perjuicio de que se allegue, por los conductos legales, todos los medios de convicción, que sean necesarios para la correcta integración de la averiguación previa respectiva; y

c) Señalará claramente en el Acuerdo a que hace referencia el inciso anterior las causas por las cuales se consulta la reserva y enumerará las diligencias faltantes que considere necesarias practicar para la correcta integración de la indagatoria y, previo visto bueno de su superior jerárquico, la turnará a la Coordinación General Jurídica, Delegado Estatal que en su caso corresponda o al Delegado Metropolitano quienes resolverán lo conducente.

Si la consulta de reserva no fuere aprobada, el Agente del Ministerio Público Federal deberá cumplir fielmente con las instrucciones que se le indiquen en el dictamen emitido por la Coordinación General Jurídica, a través de su Unidad de Legislación y Dictámenes, la Delegación Estatal que en su caso corresponda, o Delegación Metropolitana.

QUINTO.- Una vez aprobada la reserva, la Coordinación General Jurídica a través de su Unidad de Legislación y Dictámenes, remitirá el expediente al Director General de Averiguaciones Previas, en espera de que se alleguen nuevos medios de convicción para continuar con la integración de la indagatoria. El Delegado Metropolitano o Delegado Estatal que conozca del asunto, conservarán la averiguación previa para los mismo efectos.

SEXTO.- Si con posterioridad a la aprobación de la consulta de reserva, se recibieren promociones, se ofrecieren nuevos medios de convicción o el Agente del Ministerio Público Federal se allegase de los mismos con la posibilidad de continuar la integración de la indagatoria, éste recabará el expediente para practicar las diligencias conducentes y si desahogadas no fueren suficientes subsistiendo la causa de reserva, el Agente del Ministerio Público Federal, procederá a formular el Acuerdo correspondiente en términos de los establecido en el Artículo Cuarto.

SÉPTIMO.- En toda averiguación previa que se consulte la reserva, el Agente del Ministerio Público Federal deberá indicar el término de prescripción de los hechos investigados.

OCTAVO.- Cuando se demuestre negligencia en la prestación del servicio encomendado o se desobedeciere sin justa causa lo indicado en este Acuerdo y por ello operare la extinción de la acción penal en los términos señalados en el Código Penal para

el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, el servidor público se hará acreedor a responsabilidades del orden penal independientemente de cualquier otra que le resulte.

NOVENO.- *Se ordena la integración de un cuerpo especializado de Agentes del Ministerio Público Federal, dependiente de la Coordinación General Jurídica, quienes permanentemente revisarán y analizarán las averiguaciones previas en los que se apruebe la reserva en el Sector Central a efecto de su debida depuración.*

En el Sector Desconcentrado esa atribución la realizarán los Agentes del Ministerio Público Federal Supervisores dependientes de la Dirección de Unidad de Legislación y Dictámenes.

DÉCIMO.- *En el ámbito de sus respectivas competencias el Subprocurador de Averiguaciones Previas, Oficial Mayor y Coordinador General Jurídico, deberán proveer lo necesario para el estricto cumplimiento y debida observancia de este Acuerdo.*

DÉCIMO PRIMERO.- *Se instruye al Oficial Mayor para el efecto de que proceda a dictar las medidas necesarias que deberán proveerse y expensarse para llevar a cabo los fines de este Acuerdo.*

DÉCIMO SEGUNDO.- *Al Servidor Público responsable de la inobservancia de los términos de este Acuerdo, se le sancionará de conformidad a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con independencia de cualquiera otra que le resulte."*

Del acuerdo antes transcrito advertimos que el representante social formulará la consulta de reserva cuando se actualicen dos supuestos, es decir, cuando dentro de la averiguación previa el probable responsable o indiciado no esté plenamente identificado y cuando resulte imposible desahogar algún medio de prueba y, los ya existentes, sean insuficientes para determinar el ejercicio o no de la acción penal.

Para la procedencia de la consulta de reserva se requiere que previamente el agente del Ministerio Público Federal que conozca de la indagatoria acredite el cumplimiento de todas las actuaciones que haya solicitado ya sea a la Policía judicial a los peritos o a otro servidor público de la Institución o a una dependencia de la Administración Pública Federal para la integración de la averiguación previa.

De igual forma, en caso de que sea necesaria para la integración de la averiguación previa la comparecencia del denunciante, del inculpado, de un testigo o de cualquier persona relacionada con los hechos que se investigan, podrá aplicar cualesquiera de los medios de apremio establecidos en el artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales. También podrá solicitar al denunciante, querellante u ofendido mayor información, o nuevas pruebas para desahogar; si una vez presentadas éstas no son suficientes para resolver en definitiva, o en su caso, los interesados no aportaren información elaborara el acuerdo fundado y motivado donde consulte la reserva del expediente.

En el acuerdo de reserva deberá precisar el supuesto por el cual se consulta la reserva, las diligencias faltantes necesarias para la correcta integración de la indagatoria y el término de prescripción de los hechos investigados, asimismo deberá contener el visto bueno de su superior jerárquico.

La Coordinación General Jurídica, el Delegado Estatal, que en su caso corresponda, o el Delegado Metropolitano, resolverán lo relativo al acuerdo de reserva.

Si no fuere aprobada la consulta de reserva el representante social cumplirá con las instrucciones que se le indiquen en el dictamen emitido por la autoridad que conoció del mismo. En caso de ser aprobada la reserva, se remitirá el expediente a la autoridad competente, quien conservará la averiguación previa en espera de nuevos medios de convicción para continuar con la integración de la indagatoria.

Si una vez aprobada la consulta de reserva se recabaran nuevos medios de convicción con los que se estuviera en la posibilidad de continuar la integración de la indagatoria, el agente del Ministerio Público Federal practicará las diligencias conducentes y si desahogadas no fueren suficientes procederá nuevamente a formular el acuerdo correspondiente.

5.4. Ejercicio de la acción penal o consignación.

En el primer capítulo del presente trabajo mencionamos que el artículo 21 Constitucional confiere al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos, el cual cumple con este doble mandato constitucional, por una parte integrando mediante el procedimiento investigador la averiguación previa y, por otra, poniendo en práctica el poder persecutorio del Estado a través de la determinación del ejercicio de la acción penal, la cual da inicio con la consignación de la averiguación previa ante los tribunales siempre y cuando de la integración de la averiguación previa se hayan acreditado los requisitos necesarios para su procedencia, requisitos que se encuentran previstos por el artículo 16 de la Carta Magna.

Siendo necesario para el presente estudio analizar la figura jurídica de la acción penal, la cual da inicio con el acto procedimental denominado consignación.

Podemos decir que la acción es la posibilidad o facultad de hacer alguna cosa, es decir, la manera de poner en marcha el ejercicio de un derecho. Constituida por el acto o conjunto de actos por los cuales se recurre al poder jurídico para pedir alguna cosa en juicio.

Por su parte, ***“La acción penal es la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público por la cual pide al órgano jurisdiccional competente aplique la ley penal a un caso concreto.”***²⁶

Dando la acción penal lugar a la pretensión punitiva, es decir, a la solicitud que hace el órgano Ministerial al órgano jurisdiccional, de que aplique una sanción penal al imputado por haber cometido un delito, de probarse su culpabilidad en el proceso.

²⁶ OSORIO Y NITO, Cesar Augusto. *ob. cit.*, pág. 24.

Resulta ilustrativo transcribir la siguiente tesis aislada, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“ACCIÓN PENAL, EJERCICIO DE LA. El ejercicio de la acción Penal se realiza cuando el Ministerio Público ocurre ante el Juez y le solicita que se avoque al conocimiento del caso; y la marcha de esa acción pasa durante el proceso por tres etapas: investigación, persecución y acusación. La primera tiene por objeto preparar el ejercicio de la acción que se fundará en las pruebas obtenidas; en la persecución hay ya ejercicio de la acción ante los Tribunales y es lo que constituye la instrucción y, en la tercera, o sea 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, en su caso, la aplicación de las sanciones privativas de libertad y pecuniarias, incluyendo en éstas la reparación del daño, sea por concepto de indemnización o de restitución de la cosa obtenida por el delito.” (Sexta Época. Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Segunda Parte, XXXIV, Página: 9)

Para que el Ministerio Público pueda ejercitar la acción penal es necesario que se acrediten los presupuestos procesales —cuerpo del delito y probable responsabilidad del indiciado— señalados tanto en el artículo 16 Constitucional, como en el 168 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Entendiendo por cuerpo del delito de conformidad con el artículo 168 del ordenamiento legal antes invocado, a “*el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito, así como los normativos, en el caso de que la descripción típica lo requiera*”. Mientras que “*La probable responsabilidad del indiciado se tendrá por acreditada cuando, de los medios probatorios existentes, se deduzca su participación en el delito, la comisión dolosa o culposa del mismo y no exista acreditada a favor del indiciado alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad*”. Requisitos que acreditará la Institución Ministerial por cualquier medio probatorio establecido en la ley, siempre y cuando no pugnen con la ley o las buenas costumbres.

Ahora bien, una vez acreditados en términos del artículo 168 los elementos aludidos, el Ministerio Público ejercerá en su calidad de autoridad la acción penal ante los tribunales y expresará sin necesidad de acreditarlo plenamente la forma de realización de la conducta, los elementos subjetivos específicos cuando la descripción típica lo requiera, así como las demás circunstancias que la ley prevea (primer párrafo del artículo 134 del Código Adjetivo de la materia).

El ejercicio de la acción penal lo realiza el Ministerio Público cuando ocurre al órgano jurisdiccional y le pide que se avoque al conocimiento del caso mediante el escrito de consignación. Marco Antonio Díaz de León define a la figura procedimental de la consignación, de la siguiente manera:

“CONSIGNACIÓN. En nuestro sistema procesal es el acto por el cual, de manera escrita, el ministerio público ejercita la acción penal y expresa la pretensión punitiva ante el órgano jurisdiccional.”²⁷

Mediante esta figura el Ministerio Público excita al órgano jurisdiccional, lo pone en movimiento para que se avoque al conocimiento del hecho delictuoso y así aplique la ley material al caso concreto poniendo a su disposición todo lo actuado en la averiguación previa, así como las personas y cosas relacionadas con ésta, en caso de que las hubiera.

Jesús Martínez Garnelo señala que ***“la etapa de la Consignación reviste tres momentos especiales, el primero el de la determinación, cuyos efectos traerán consigo lo referente al segundo momento, el ejercicio de la acción penal; pero ello como resultado de la investigación Ministerial Previa, y de esta petición de altísimo grado técnico legal se llegará al tercer momento, al de la movilización del órgano jurisdiccional, para la Resolución del Administrador de Justicia en el momento procesal oportuno.”***²⁸

²⁷ *Ob. cit.*, Tomo II, pág. 510.

²⁸ *“La Investigación Ministerial Previa”*. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997, pág. 351.

Las leyes adjetivas de la materia tanto en el ámbito federal como en el local no exigen para la formulación del pliego de consignación requisito especial alguno. por lo que los únicos requisitos que deberá contener son los señalados en el artículo 16 Constitucional, en la inteligencia de que como todo acto de autoridad deberá estar debidamente fundado y motivado, debiendo entenderse por fundamentación, el señalar los preceptos legales que tipifiquen y sancionen e hecho delictuoso, mencionando 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 a 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 del indiciado.

En la práctica se han utilizado formas impresas que facilitan la elaboración del pliego de consignación, sin ser obligatorio su uso. Cesar Augusto Osono y Nieto menciona los datos que contiene en términos generales el pliego de consignación y que son los siguientes:

- I. Expresión de ser con o sin detenido;**
- II. Número de la consignación;**
- III. Número del acto;**
- IV. Delito o delitos por los que se consigna;**
- V. Agencia o Mesa que formula la consignación;**
- VI. Número de fojas;**
- VII. Juez al que se dirige;**
- VIII. Mención de que procede el ejercicio de la acción penal;**
- IX. Nombre del o de los probables responsables;**
- X. Delito o delitos que se imputan;**
- XI. Artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal que establezcan y sancionen el ilícito o ilícitos de que se trate;***
- XII. Síntesis de los hechos materia de la averiguación;**

* Estas ideas fueron tomadas por la obra en cita, cuya edición es del año de 1997. razón por la cual aún se hace referencia a éste Código.

- XIII. *Artículos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, aplicables para la comprobación de los elementos del tipo penal, así como las pruebas utilizadas específicamente al caso concreto;*
- XIV. *Forma de demostrar la probable responsabilidad;*
- XV. *Mención expresa de que se ejercita la acción penal;*
- XVI. *Si la consignación se efectúa con detenido se debe precisar el lugar en donde queda éste a disposición del juez;*
- XVII. *Si la consignación se lleva a cabo sin detenido, se solicitará la orden de aprehensión o de comparecencia, según sea el caso; y*
- XVIII. *Firma del responsable de la consignación.*²⁹

Por último, cabe señalar que la consignación puede darse de dos formas, con detenido o sin detenido.

Cuando la consignación es sin detenido y se trata de delitos que se sancionan con pena corporal contendrá pedimento de orden de aprehensión; si el delito es de los que se sancionan con pena alternativa, se solicitará la orden de citación, en su caso, orden de comparecencia, es decir, el delito de que se trate determinará que la consignación vaya acompañada de orden de aprehensión, citación o comparecencia.

La consignación con detenido se presenta cuando el indiciado se encuentra a disposición del Ministerio Público ya sea por haber sido detenido en flagrancia o por caso urgente, procediendo a poner al indiciado a disposición del juez en el Centro de Readaptación Social correspondiente o en la cárcel preventiva dentro del término de cuarenta y ocho horas, el cual podrá duplicarse en aquellos casos en que se trate de delincuencia organizada.

La facultad conferida al Ministerio Público para investigar y perseguir —ejercitar la acción penal— a los presuntos responsables, no es permanente, toda vez que se extingue por diversas causas, por lo que no se puede considerar como

²⁹ *Ob. cit.*, pág. 28.

una autorización *ad perpetuam*. El Código Penal Federal, en su Título Quinto, denominado "Extinción de la Responsabilidad Penal", señala las causa extintivas de la acción penal, es decir, las circunstancias que inhiben legalmente al Ministerio Público para ejercitar la acción penal, siendo estas:

- a) Muerte del delincuente;
- b) Amnistía;
- c) Perdón del ofendido legitimado para otorgarlo; y
- d) Prescripción de la acción penal.

Contra las anteriores determinaciones proceden diversos medios de impugnación que puede hacer valer tanto el inculpado como el ofendido, lo cual dependerá de la resolución de que se trate, pues en base a ello acreditaran su interés jurídico. Con excepción de la resolución de reserva, contra la que hasta el día de hoy no procede ningún medio de defensa.

En razón de la materia del presente estudio en el capítulo siguiente únicamente haremos referencia de aquellos medios de impugnación que proceden contra la resolución de no ejercicio o desistimiento de la acción penal, en virtud de que contra estas determinaciones hasta antes de 1995 la única vía que se podía intentar era el control interno y, en su caso, un juicio de responsabilidad de carácter civil, sin embargo, a partir del referido año se previó la procedencia de un recurso jurisdiccional, ya sea ordinario, o de control constitucional, mismo que constituye una de las figuras que se estiman transgresoras del monopolio de la acción penal, razón por la que analizaremos las características fundamentales de dichos medios de impugnación para así poder establecer si rompen o no el tan mencionado monopolio de la acción penal.

CAPÍTULO TERCERO
MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA EL NO EJERCICIO
O DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL

CAPÍTULO TERCERO

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL

SUMARIO: 1.—Medios de Impugnación Contra el no Ejercicio de la Acción Penal.

1. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL.

Algunas de las determinaciones del Ministerio Público referidas en el capítulo anterior pueden ser impugnables a través de diversos medios legales de defensa, ya sean éstos ordinarios, como lo es el recurso de control interno o el recurso ante el órgano jurisdiccional; o extraordinarios, como el juicio de amparo, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales y en el cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde el primero alude que en caso de determinarse el no ejercicio de la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos, o por los que se hubiere presentado querrela, el querellante o el ofendido podrán ocurrir ante el Procurador General de la República dentro del término de quince días para que éste decida en definitiva si debe o no ejercitarse acción penal, a lo cual se le ha dado el nombre de *"recurso de control interno"*; mientras que el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional establece que las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional, para lo cual, se pueden presentar dos supuestos; que aún no haya reglamentación específica sobre la vía, caso en el cual procede el *"Juicio de Amparo"* y, que haya reglamentación específica que regule la vía jurisdiccional, dando lugar así al *"recurso ante el órgano jurisdiccional"*.

Cabe puntualizar que recurso es la acción o efecto de recurrir, es decir, es la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad que causan agravio, con el fin de que se haga un nuevo examen —una revisión— de la resolución impugnada, por el mismo tribunal que la dictó o por otro de superior jerarquía.

En otro orden de ideas, se da el nombre de recurso a los medios legales de impugnación con los que cuentan las parte interesadas para señalar los defectos que contenga la resolución que se combate, y así en su caso ésta pueda ser modificada, revocada o nulificada.

Los elementos característicos de los recursos, son:

- a) La existencia de una resolución que afecta un derecho;
- b) La determinación por la ley, de la autoridad ante quien deba presentarse;
- c) El plazo para su presentación;
- d) Que se encuentren contemplados por un ordenamiento legislativo, entendido éste en sentido formal y material, o bien, en un reglamento siempre y cuando la ley reglamentaria así lo prevenga; y,
- e) Que los ordenamientos legislativos que regulen esos medios de defensa establezcan los requisitos de su procedencia y el procedimiento conforme al cual han de resolverse.

Una vez así, enseguida explicaremos en que consiste cada uno de los medios de impugnación antes referidos.

1.1. Recurso de control interno.

El primer párrafo del artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales no se refiere al recurso de control interno por su designación en forma

específica, sin embargo, podemos afirmar que del mismo deriva su fundamento legal, para una mayor claridad resulta conveniente su transcripción.

“ARTICULO 133.- Cuando en vista de la averiguación previa el Agente del Ministerio Público a quien la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución General de la República faculte para hacerlo, determinare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos, o por los que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido, podrán ocurrir al Procurador General de la República dentro del término de quince días contados desde que se les haya hecho saber esa determinación, para que este funcionario, oyendo el parecer de sus Agentes Auxiliares, decida en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal.”

Esto es, el artículo anterior establece que en caso de que el Ministerio Público determine el no ejercicio de la acción penal, tanto el denunciante, querellante u ofendido —personas quienes tienen interés jurídico para impugnar tal determinación— podrán ocurrir ante el Procurador General de la República dentro de los quince días siguientes al en que se les hubiere notificado tal determinación, para que éste decida bajo su estricta responsabilidad la resolución recurrida en forma definitiva.

En vista de lo anterior es que se estima que del numeral precitado deriva el fundamento del recurso de control interno ya que debido a que el interesado puede ocurrir en queja ante el superior jerárquico del agente del Ministerio Público con el objeto de que revise el acto de éste, es por lo que se le da el nombre de “recurso de control interno”, pues como advierte Miguel Angel Castillo Soberanes, ***“Este recurso es llamado así porque se inicia desarrolla y concluye dentro de la misma institución; es decir, es la misma institución del Ministerio Público la que, en última instancia, resolverá en el caso en que se consulte el no ejercicio de la acción penal o la formulación de conclusiones acusatorias.”***³⁰

³⁰ Ob. cit., pág. 92.

Hasta antes de la reforma Constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, este era el único recurso de que disponía el ofendido por el delito para desvirtuar y pugnar la determinación de no ejercicio de la acción penal decretada por el Ministerio Público. Si el Procurador General de la República resolvía confirmar la resolución de su inferior el asunto quedaba definitivamente concluido, de conformidad con lo dispuesto en la última parte del artículo 133 antes mencionado, quedando solamente como procedente el juicio de responsabilidad. El actual numeral 133 aún señala que contra la resolución del Procurador no cabe recurso alguno pero puede ser motivo de responsabilidad, sin embargo, debe tenerse presente que este precepto esta subordinado a la Constitución Federal, en particular a su artículo 21, el cual, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, cuenta con un párrafo cuarto que dispone: *“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...”*.

La Procuraduría General de la República publicó en el Diario Oficial de la Federación el tres de abril de mil novecientos noventa y dos, el Acuerdo No. 6/92 que determina el actuar de los agentes del Ministerio Público Federal en relación a los casos en que se resuelva el no ejercicio de la acción penal en las averiguaciones previas a su cargo, así como en que momento procede el recurso de control interno. El acuerdo en cita, en la parte conducente al recurso en estudio, establece lo siguiente:

“TERCERO.- Una vez practicadas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos e integrada la averiguación previa de que se trate, si no se reúnen los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción penal, el Agente del Ministerio Público Federal, formulará consulta, si procediese, del No Ejercicio de la misma por cualesquiera de las causas señaladas en el artículo segundo de este Acuerdo.

CUARTO.- Formulada la consulta fundada y motivada, de No Ejercicio de la Acción Penal, el Agente del Ministerio Público Federal, procederá a hacerla del conocimiento del denunciante,

querellante u ofendido, asentando razón en autos para los efectos del artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, y así se entere de su contenido para formular las observaciones que considere pertinentes en un plazo mayor de 15 días naturales, contados a partir de la notificación que se realice.

En el supuesto de que el denunciante, querellante u ofendido manifestare expresamente su conformidad sobre la determinación de No Ejercicio de la Acción Penal, se asentará razón de ello al término a que se hace referencia en el párrafo anterior, procediendo el Agente del Ministerio Público Federal a remitir la averiguación previa a la Coordinación General Jurídica en el Sector Central, y a los Supervisores dependientes de ésta, en las Delegaciones Estatales que en su caso correspondan o en la Delegación Metropolitana, para la producción del dictamen que en derecho proceda.

QUINTO.- La notificación al denunciante, querellante u ofendido a que alude el artículo anterior, se hará por cédula que será fijada en una tabla de avisos que para tal efecto se sitúe en lugar visible y de fácil acceso al público del local que ocupe la Agencia del Ministerio Público correspondiente, asentando debida razón en autos.

SEXTO.- Si dentro del término de 15 días naturales a que hace referencia el artículo cuarto de este Acuerdo, fueren recibidas por escrito las observaciones relacionadas o formuladas por el denunciante, querellante u ofendido, previa razón de ello, el Agente del Ministerio Público Federal procederá a su estudio y en su caso practicará las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos e integración correcta de la indagatoria o reiterará la propuesta del No Ejercicio de la Acción Penal.

En el supuesto de que el Representante Social ordene la práctica de nuevas diligencias, y agotadas éstas estime procedente el No Ejercicio de la Acción Penal, deberá notificar nuevamente su propuesta al denunciante, querellante u ofendido, observando las formalidades citadas.

SÉPTIMO.- Transcurrido el término establecido sin recibir promoción alguna del denunciante, querellante u ofendido, el Agente del Ministerio Público Federal asentará razón de ello y procederá a remitir la indagatoria conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo cuarto de este Acuerdo, para los efectos del numeral 8 bis fracción IX del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

OCTAVO.- Para evitar retrasos innecesarios en la procuración de justicia, toda promoción que contenga las observaciones del

denunciante, querellante u ofendido deberá presentarse ante el Agente del Ministerio Público Federal que conozca del asunto. Las presentadas fuera del término aludido serán desechadas sin mayor trámite.

NOVENO.- *El Agente del Ministerio Público Federal se abstendrá de efectuar la notificación a que alude el artículo cuarto de este Acuerdo, cuando el querellante otorgue perdón al indiciado o a quien resulte probable responsable de los hechos investigados y éste proceda en los términos de ley.*

DÉCIMO.- *La Coordinación General Jurídica a través de su Unidad de Legislación y Dictámenes, al recibir la averiguación previa con consulta de No Ejercicio de la Acción Penal, revisará que se haya cumplido con las formalidades señaladas en los artículos que anteceden y de haber sido satisfechas producirá un dictamen que será sometido a la consideración del Subprocurador o Delegado que en su caso corresponda, quienes autorizarán en definitiva el No Ejercicio de la Acción Penal y archivo de la indagatoria de que se trate. En el caso de que no hubieren sido cubiertos los requisitos de este Acuerdo o se considere necesaria la práctica de otras diligencias para el esclarecimiento de los hechos y de esa manera estar en aptitud de determinar el ejercicio o no de la acción penal, la Unidad de Legislación y Dictámenes a través de los Agentes del Ministerio Público Federal Auxiliares, en el Sector Central y supervisores en la Delegación Estatal que corresponda, devolverán la averiguación previa al Representante Social consultante haciendo las observaciones que estime convenientes.”*

Del acuerdo antes transcrito se desprende, entre otras cuestiones, el procedimiento que debe dársele al recurso en estudio, el cual para su promoción requiere previamente de la consulta de no ejercicio de la acción penal formulada por el agente del Ministerio Público, misma que deberá estar debidamente fundada y motivada, una vez así procederá a hacerla del conocimiento del denunciante, querellante u ofendido, asentando razón en autos para los efectos del artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, es decir, para que estos puedan ocurrir al Procurador General de la República formulando las observaciones pertinentes en un plazo de quince días naturales, contados a partir de la notificación que se realice.

Las promociones que contengan las observaciones deberán ser presentadas ante el agente del Ministerio Público que conoció del asunto, quien las estudiara y en su caso practicará las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos e integración correcta de la indagatoria, o reiterará la propuesta de no ejercicio de la acción penal la cual deberá ser notificada nuevamente a el denunciante, querellante u ofendido.

La Coordinación General Jurídica a través de su Unidad de Legislación y Dictámenes será la autoridad competente para revisar que el agente del Ministerio Público haya cumplido con lo antes dicho, una vez así elaborará un dictamen que enviará al Subprocurador o Delegado, que en su caso corresponda, quienes autorizarán en definitiva el no ejercicio de la acción penal y el archivo de la indagatoria de que se trate.

El recurso de control interno ha sido criticado severamente pues se consideraba que al dejar al Procurador la decisión final sobre el ejercicio de la acción penal se le daba a la institución *facultades omnímodas** en la averiguación previa, substituyéndose así al Juez abusador que predominaba entonces, por un Ministerio Público abusador.

Florian dice ***"que el control es puramente interno y no sale de la misma esfera de acción y competencia del órgano encargado de la acción penal, por lo que cabe dudar de la eficacia de tal control, aunque se ejercite con absoluta objetividad."***³¹

Por su parte, Mateos Escobedo señala: ***"...el control interno es ajeno al concepto y a la naturaleza de lo que debe llamarse control —que significa inspección, registro e intervención reguladora de una función y supone la***

* Es decir, que sus actos dentro de la averiguación previa no admiten discusión y que siempre debe estarse a lo que resuelva la Institución.

³¹ FLORIAN, Eugenio. *"Elementos de Derecho Procesal Penal"*. Citado por CASTILLOS SOBERANES, Miguel Ángel, *ob. cit.*, pág. 93.

interferencia de un órgano distinto para que se dé un criterio de mayor imparcialidad—, por lo que es obvio que tal recurso no ofrece garantías de acierto y no se ve la utilidad de tocar las diversas piezas de un teclado que han de dar una sola y misma nota.”³²

Por lo antes dicho es que desde años atrás se propuso en contra de la determinación de no ejercicio de la acción penal el control a través del juicio de amparo, sin embargo, nuestro Máximo Tribunal en diversa tesis aisladas sostuvo el criterio de que contra tal determinación era improcedente el juicio de amparo por algunas de las consideraciones que a continuación se mencionan:

- a) Porque la omisión de ejercitar acción penal es infractora de los derechos sociales entre el que se encuentra incluido el de perseguir los delitos, pero no de garantías individuales por no ser un derecho privado de los particulares, por lo que tal resolución no afecta derechos e intereses legítimamente tutelados en favor de un solo gobernado sino de la sociedad.
- b) Porque el Ministerio Público cuando se niega a ejercitar la acción penal tiene el carácter de parte y no de autoridad, por lo que las facultades del Ministerio Público no son discrecionales puesto que debe obrar de modo justificado y no arbitrario, para lo cual el sistema legal que garantiza a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esa institución, prevé los medios para exigir la responsabilidad consiguiente.
- c) Porque el no ejercicio decretado por el Ministerio Público es legal pues por mandato constitucional el ejercicio de la acción penal le compete. procediendo contra ésta resolución un juicio de responsabilidad, no así una controversia constitucional, pues de lo contrario se obligaría a la autoridad responsable a ejercitar la acción penal aún cuando no existieran elementos para ello lo cual equivaldría a dejar el arbitrio de los

³² CAMPANY, Zubarán. *“El Ministerio Público ante la Ley”*. Citado por CASTILLOS SOBERANES, Miguel Ángel. *Idem*.

Tribunales Federales la persecución de los delitos contrariando el contexto del artículo 21 Constitucional.

- d) Porque el artículo 10 de la Ley de Amparo enumera limitativamente los casos en que puede pedir amparo el ofendido, o las personas que conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño, y en esa enumeración no se incluye el correspondiente a aquél en que el Ministerio Público estima que no hay elementos para ejercitar la acción penal.

Resulta ilustrativo transcribir algunas de las tesis sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que contienen los anteriores criterios.

“AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO. CONTRA LA ABSTENCIÓN DE EJERCER LA ACCIÓN PENAL, EL JUICIO DE AMPARO RESULTA IMPROCEDENTE. Conforme al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio de la acción penal es función propia y privativa del Ministerio Público en la persecución de los delitos en cualquiera de sus fases de investigación persecutoria o acusatoria; por tanto si el representante social no procede al ejercicio de la acción, tal omisión resultaría infractora de los derechos sociales, entre el que se encuentra incluido el de perseguir los delitos, pero no de garantías individuales; consecuentemente, si el acto reclamado consiste en que en la causa penal de que se trate, en la fase de averiguación previa el Agente del Ministerio Público, conforme a sus facultades legales, determina que no ha lugar a continuar con las actuaciones o investigaciones e inclusive ordena la reserva del expediente, resulta que el juicio de amparo es improcedente conforme a lo dispuesto en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que la resolución del representante social no afecta derechos e intereses legítimamente tutelados en favor de un solo gobernado sino de la sociedad; por lo que con fundamento en la fracción III del artículo 74, del ordenamiento legal invocado procede sobreseer en el juicio constitucional.” (Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV-Noviembre, Tesis: I. 4o. A. 91 K, Página: 406)

“ACCIÓN PENAL, SU EJERCICIO CORRESPONDE AL MINISTERIO PÚBLICO. Conforme al artículo 21 constitucional, el

ejercicio de la acción penal compete al Ministerio Público, como representante de la sociedad, y no a los particulares; de donde se deduce que dicha acción no está comprendida en el patrimonio de aquéllos y que no constituye un derecho privado de los mismos; de manera que la abstención del ejercicio de esa acción, por el Ministerio Público, aun en el supuesto de que sea susceptible de juzgarse indebida, no viola ni puede violar garantía individual alguna; pues, en último caso, lesionaría el derecho social de perseguir los delitos, lo que sería motivo de un juicio de responsabilidad, pero no es materia de amparo. En consecuencia, dicho juicio es improcedente contra la resolución de un procurador de justicia que manda archivar una averiguación penal abierta ante el Ministerio Público, por no ser procedente el ejercicio de la acción penal.” (Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XLVII, Página: 193)

“MINISTERIO PÚBLICO. NEGATIVA A INICIAR AVERIGUACIÓN PREVIA. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LA. Conforme al artículo 21 de la Constitución General de la República, la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, de tal manera que, en nuestro sistema jurídico, al adoptarse el sistema acusatorio, se depositó en manos de esta institución la acción penal, a manera de monopolio, de ahí que esa propia institución, representa a la sociedad y no a los particulares individualmente considerados, independientemente de que sean o no los ofendidos o víctimas en el delito de que en concreto se trate y, con esa calidad no tienen dentro de su patrimonio dicha acción, ni constituye un derecho privado de los mismos. En tal virtud, la abstención en el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, aun en el supuesto de que, eventualmente, se juzgue indebida, en todo caso podría ser contraria al interés social que existe para que se investiguen y persigan los hechos delictivos y se sancione a los responsables; por otra parte, tal abstención es susceptible de revisarse a través de los sistemas de control interno, establecidos en las leyes respectivas, lo cual, en último caso dar lugar a que los actos realizados por los titulares de esa institución, sean materia de juicio de responsabilidad, pero de ninguna manera pueden ser combatidos en la vía constitucional. Esas mismas razones son aplicables, por identidad jurídica, al caso en que se acuerda que el relato de hechos contenido en la denuncia o querrela no puede dar lugar a la apertura de una averiguación, puesto que, aunque en momentos procedimentales diferentes, en ambos se determina la existencia de alguna causa

o motivo por virtud de los cuales no se contaría con materia para someterla al conocimiento del órgano jurisdiccional penal. Independientemente, pues, de lo justificado o no de lo determinado por el Ministerio Público, el denunciante no sufre afectación en sus intereses jurídicos, patrimoniales o, en general personales, dado que como ya se vio, la acción penal est excluida del patrimonio privado.” (Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XV-II Febrero, Tesis: IX.1o.59 P, Página: 407)

“MINISTERIO PUBLICO. CUANDO EJERCITA LA ACCION PENAL NO ES AUTORIDAD. *En la tesis jurisprudencial 190, consultable en la Segunda Parte de la última Compilación al Semanario Judicial de la Federación, la Primera Sala ha resuelto esta cuestión correctamente y, por lo mismo, este Tribunal Pleno hace suyo dicho criterio, diciendo que: si el Ministerio Público ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter de parte y no de autoridad, y, por lo mismo, contra sus actos, en tales casos, es improcedente el juicio de garantías, y por la misma razón, cuando se niega a ejercer la acción penal. Las facultades del Ministerio Público no son discrecionales, puesto que debe obrar de modo justificado y no arbitrario, y el sistema legal que garantice a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esa institución, puede consistir en la organización de la misma y en los medios de exigirle la responsabilidad consiguiente, y si los vacíos de la legislación lo impiden, esto no es motivo para que se viole lo mandado por el artículo 21 constitucional.”* (Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 43 Primera Parte, Página: 93)

“MINISTERIO PUBLICO, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA SUS ACTOS. *Si bien es verdad que el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público, conforme a los términos del artículo 21 de la Constitución General de la República, también es que la falta de ese ejercicio es legal por parte del Ministerio Público, cuando los datos que arroja la averiguación son insuficientes para darle vida, debiendo advertirse que aun en el supuesto de que fuera susceptible de juzgarse indebida, lesionaría en último extremo, el derecho social de perseguir los delitos, lo cual sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad, pero de ninguna manera daría materia para una controversia constitucional; pues de establecerse lo contrario, es decir de conceder el amparo éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercitar la acción penal (a sabiendas de que no existen elementos bastantes para darle*

movimiento o de que operen impedimentos legales para lo mismo), lo cual equivaldría a dejar el arbitrio de los Tribunales de la Federación, la persecución de los delitos contrariando expresamente el contexto del artículo 21 invocado.” (Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: C, Página: 1010)

“ACCION PENAL, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA SU FALTA DE EJERCICIO. *La demanda es manifiestamente improcedente, pues en caso de que prosperara el amparo, la resolución dictada tendría el efecto de obligar al Ministerio Público a ejercitar la acción penal en un caso que, en concepto de esa institución, no reúne elementos para el ejercicio de aquella acción; una resolución en estos términos infringiría las disposiciones del artículo 21 constitucional, asignado a particulares el ejercicio de esa acción pública, misma que aquel precepto reserva al Ministerio Público; por otra parte, el artículo 10 de la misma ley reglamentaria ya citada, enumera limitativamente los casos en que puede pedir amparo el ofendido, o las personas que conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño, y en esa enumeración no se incluye el correspondiente a aquel en que el Ministerio Público estima que no hay elementos para ejercitar la acción penal.”* (Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XC, Página: 490)

De igual forma, el Más Alto Tribunal del País sostuvo que el desistimiento de la acción penal y la resolución judicial que admite desistimiento no es susceptible de impugnarse mediante el juicio de amparo pues estas determinaciones no pueden considerarse como un derecho a favor de los individuos. La tesis aislada que sostiene este criterio es del tenor siguiente:

“MINISTERIO PUBLICO, DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL POR PARTE DEL. *Las garantías individuales establecidas por la Constitución Federal, en sus 29 primeros artículos, no solamente atañen a los derechos patrimoniales, sino que algunas de ellas se refieren a la libertad, al derecho de asociación, a la expresión del pensamiento, etcétera, etcétera; pero no debe considerarse como un derecho del individuo, el que el Ministerio Público continúe o abandone el ejercicio de la acción penal; función encomendada a esa Institución, desde que se promulgó la Constitución de 1917, siendo la mente de los legisladores, al conceder ese privilegio,*

acabar con la antigua corruptela que se observaba comúnmente en los tribunales represivos, según la cual, el Juez desempeñaba al mismo tiempo la función de parte. La técnica que informa nuestra Constitución, consiste en considerar al Ministerio Público como una de las partes en el proceso, con la función de acusadora y de allegar las pruebas conducentes; y si durante el curso de la investigación se encuentra que no hay datos suficientes para fundar la acusación o los que se aprovecharon para dictar el auto de formal prisión, se han desvanecido, la institución encargada de velar por los intereses de la sociedad, puede abandonar la acción. Esto sucede aun en aquellos casos en que la infracción penal sólo puede perseguirse a instancia del agraviado, es decir, cuando se trata de delitos que no se persiguen de oficio; sin que sea óbice para ello, que el ofendido pueda constituirse en parte civil; pues el artículo 21 constitucional es terminante a este respecto y consagra la garantía de que todo hombre que se halle en el caso de inculpado, tiene derecho a que la voz acusadora sea llevada por el Ministerio Público, con exclusión del ofendido, quien sólo puede constituirse como coadyuvante. Es, pues, improcedente el amparo que se enderece contra el representante del Ministerio Público, por haberse desistido de la acción penal y contra la resolución judicial que admite el desistimiento.” (Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XLVII, Página: 3518)

Sin embargo, pese a todo lo anterior por reformada publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, la cual entro en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, se adicionó un cuarto párrafo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del cual se desprende la existencia de la garantía consistente en que el gobernado puede impugnar las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal mediante la vía jurisdiccional que establezca la ley.

Lo anterior, en virtud de que se consideró que tales resoluciones debían ser sometidas al control de órganos distintos al Ministerio Público para garantizar los derechos de las víctimas y la protección de la sociedad evitando así que en situaciones concretas tales resoluciones se emitieran de manera arbitraria.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial, de cinco de diciembre mil novecientos noventa y cuatro, en lo conducente establece:

"MINISTERIO PÚBLICO

"Procedimientos legales para impugnar el no ejercicio de la acción penal.

Se propone sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aun existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y, con ello, se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente y, menos aún, por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido.

Por esta razón, la iniciativa plantea adicionar un párrafo al artículo 21 constitucional a fin de disponer que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión o, en su caso, las Legislaturas Locales analicen quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente. Con lo anterior se pretende zanjar un añejo debate constitucional, que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto.³³

Por su parte, el dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en lo relativo, dispone:

³³ Véase Exposición de Motivos de la Constitución Federal de 31 de diciembre de 1994, localizada en la Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Honorable Asamblea:

"A las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Primera Sección, fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa de proyecto de decreto que reforma, adiciona o deroga los artículos 21, 73, fracción XXIII, 79, fracciones II y V, 89, fracciones II, III, XVI y XVIII, 94, 95, fracciones II, III, V y VI, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, apartado A, 103, 104, fracción IV, 105, 106, 107, fracciones VIII, XI, XII, XIII y XVI, 108, 110, 111, 116, fracción III, 122, fracción VII y 123 apartado B, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Comisiones, con las facultades que les confieren los artículos 75, 86, 87, 88 y 91, y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 65, 87, 88, 90 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan a la consideración de los integrantes de esta Honorable Cámara, el presente dictamen:

El ejercicio de la acción penal.

La iniciativa del presidente Ernesto Zedillo es un primer paso para transformar nuestro sistema de justicia y para hacer efectiva la seguridad jurídica de todos los mexicanos. Su mayor virtud es que al reclamo por mayor legalidad, se responde con una solución que abre cauces a la iniciativa de muchos mexicanos antes indefensos y marginados.

La fortaleza de nuestras instituciones es producto de la sociedad, no se busca seguridad y eficacia marginando a la sociedad; la propuesta es que la autoridad tenga mayores lazos con quienes formamos la Nación.

Los cambios que propone el titular del Ejecutivo Federal, tocarán de raíz algunas de las causas que generan desconfianza de los ciudadanos en las autoridades. En muchas ocasiones las denuncias de los ciudadanos no son atendidas, en otras el Ministerio Público no actúa y la víctima de un delito queda al margen del proceso. La iniciativa, en caso de aprobarse, permitirá que en la legislación se establezcan mecanismos efectivos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decida no ejercitar la acción penal.

Por ello, se debe adicionar al artículo 21, un procedimiento para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. Es así que se someterá al control de la legalidad las resoluciones del Ministerio Público, que de conformidad con la Constitución, tiene encomendada la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal,

cuando para ello existen elementos suficientes sobre la probable responsabilidad penal y elementos suficientes sobre la existencia del delito. Con esta reforma se busca lograr que las víctimas o sus familiares logren una reparación del daño, se abata la impunidad y, todavía más, al mismo tiempo busca impedir que por actos de corrupción, el Ministerio Público no cumpla con su tarea fundamental.

La iniciativa prevé que sea la legislación secundaria la que fije los procedimientos para impugnar la resolución del no ejercicio de la acción penal. Serán en consecuencia el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales las que determinen los términos y condiciones que habrán de regir el procedimiento, el que podrá ser determinado por vía administrativa o jurisdiccional, con lo que por fin se logrará terminar con el añejo debate en torno al monopolio de la acción penal, que presupone que las resoluciones del Ministerio Público no sean sujetas a un control de legalidad ejercido por un órgano distinto."

Por último, el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, en lo conducente dice:

"1. Procurador General de la República y no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

La impunidad es el incentivo y el estímulo más eficaz para la comisión del delito. Para evitar el incremento en el índice delictivo, hoy la sociedad mexicana toda, reclama que el representante social de buena fe, cumpla íntegramente con sus funciones, fundamentalmente, en la pronta integración de la averiguación previa, con respeto a las garantías individuales y sustentada en las diligencias legalmente necesarias para comprobar los elementos del tipo y la probable responsabilidad. Concluida esta etapa de la indagatoria, el agente del Ministerio Público en la inmediatez, deberá ejercitar la acción penal.

La iniciativa del presidente de la República, contiene reformas jurídicas de la mayor importancia para garantizar que todo querellante o denunciante cuente, por disposición constitucional, con un instrumento jurídico que le permita impugnar los acuerdos de esa autoridad, cuando considere que el no ejercicio de la acción o el desistimiento le causan agravio.

La iniciativa prevé que las resoluciones del Ministerio Público Federal sobre el no ejercicio de la acción penal podían (sic) ser impugnadas, según lo determinara la ley. Se responde así, a un cuestionamiento general que si bien reconocía que el denunciante, querellante u ofendido podían ocurrir al procurador

general de la República cuando en vista de la averiguación previa, el agente del Ministerio Público facultado para hacerlo, determinaba que no era de ejercitarse la acción penal por el hecho que se hubiesen denunciado como delitos o por los que se hubiese presentado querrela, a efecto de que fuera el procurador quien, en términos del artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, decidiera en definitiva si debía o no ejercitarse la acción penal, no procediendo recurso alguno contra su resolución, no dejaba de considerar ese cuestionamiento que la naturaleza y alcances mismos de la materia penal hacía conveniente y justo que existiera un derecho de impugnación ante autoridad distinta para dar las garantías formales y sustantivas de imparcialidad.

Las comisiones que dictaminan no sólo observan que las comisiones de la colegisladora, en su dictamen, comparten la propuesta del Ejecutivo Federal sino que amplían el objeto de impugnación para hacer susceptible de ella también a las resoluciones del Ministerio Público sobre desistimiento de la acción penal.

Asimismo, como habrá de verse en el capítulo de este dictamen, referido a las modificaciones que el Pleno del Senado de la República hizo al dictamen y proyecto de decreto relativo, formulado por sus comisiones competentes, se atendió otro punto que estaba presente en la discusión y que en lo particular se expresó en el foro de consulta celebrado en esta Cámara de Diputados, el 16 de diciembre de este año en cuanto a dejar claro en el texto constitucional que el medio de impugnación sería jurisdiccional.

Estiman estas comisiones unidas que la medida propuesta logrará la paulatina confianza de la ciudadanía en las instituciones de procuración de justicia, al saber que su indagatoria no será archivada o enviada a reserva por un simple acuerdo unilateral de autoridad, como ocurre hasta ahora; la víctima del delito o los ofendidos y los interesados, de conformidad con los términos que establezca la ley, podrán impugnar los acuerdos del Ministerio Público en lo referente al no ejercicio de la acción o al desistimiento."

De los antecedentes legislativos antes transcritos se desprende que con la reforma planteada se permitiría que en las legislaciones se establecieran medios de impugnación jurisdiccionales para que el querellante, denunciante, la víctima del delito o los familiares de éste, o los interesados legalmente pudieran impugnar las resoluciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal emitidas por el

Ministerio Público cuando se apreciara que existen elementos suficientes sobre la probable responsabilidad penal y sobre la existencia del delito, afianzando con ello la seguridad jurídica de los gobernados al saber que su indagatoria no sería archivada o enviada a reserva por un simple acuerdo unilateral de autoridad como ocurría hasta entonces—logrando así la reparación del daño, abatir la impunidad y, además, impedir que por actos de corrupción el Representante Social no cumpliera con sus funciones constitucionales—. Dejándose al legislador ordinario el definir quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución.

Por todo lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interrumpió el criterio antes sostenido, y optó, en virtud de la reforma antes aludida el criterio de que el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal se traducía en el nacimiento de una garantía individual —*garantía de seguridad jurídica**—, pues con tales determinaciones se privaba al *ofendido***, la posibilidad de obtener la reparación del daño, por lo que al resultar estas determinaciones directamente violatorias de garantías individuales del ofendido, el juicio de amparo era plenamente procedente para reclamarlas.***

Las consideraciones de nuestro Máximo Tribunal de Justicia integraron criterios jurisprudenciales, de los cuales desprendemos los siguientes puntos:

- a) La iniciativa presidencial que dio origen a la reforma del artículo 21 Constitucional que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos

* Garantía que consistente en el poder de exigir y obtener la persecución de los delitos.

** Persona quien ha resentido directa o indirectamente la conducta calificada como delito.

*** El criterio aludido fue sustentado en el Amparo en Revisión 32/97. Promovido por Jorge Luis Guillermo Bueno Ziaurriz, así como en el Amparo en Revisión 961/97. Promovido por Alberto Santos de Hoyos. Ambos Fallados el 21 de octubre de 1997, por unanimidad de once votos. Siendo Ponente el Ministro Juan Díaz Romero. "*Setenta y Cinco Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*", Novena Época. México 1998.

noventa y cinco reconoció la urgencia de someter al control jurisdiccional las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

- b) De la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende el reconocimiento a favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta, el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.
- c) No puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por vía jurisdiccional ordinaria las determinaciones de mérito, puesto que ante la vigencia de la disposición constitucional relativa la protección del derecho garantizado es inmediata y en tanto se expidan las leyes ordinarias será a través del juicio de amparo.
- d) El ejercicio de la acción penal no constituye un poder o prerrogativa que pueda ejercer a su libre arbitrio el Ministerio Público por lo que sus determinaciones sobre el no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de ésta se hallan reguladas por normas y criterios objetivos. Por ende, la negativa sobre tales determinaciones cuando resultan injustificadas violan en perjuicio del denunciante, querellante, víctima del delito o de los familiares de ésta, o del interesado legalmente en la persecución del delito, la garantía de seguridad jurídica consagrada en la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política.
- e) La intervención del Poder Judicial Federal, en su función de instructor y resolutor del juicio de amparo en contra de las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal no puede considerarse invasora del monopolio que respecto del ejercicio de esa acción establece el artículo 102 de la Constitución General de la República en favor del Ministerio Público.

Las anteriores consideraciones se desprenden de las jurisprudencias que a continuación se transcriben.

"ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA. En la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, se reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución. Del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en cuanto a la iniciativa en comento descuella, como elemento preponderante, la determinación de hacer efectiva la seguridad jurídica de los gobernados en lo referente a las funciones que el Ministerio Público tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercer la acción penal, otorgando a aquéllos la oportunidad de impugnar las determinaciones respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal, para lograr, por un lado, que las víctimas de los delitos o sus familiares obtengan una reparación del daño; por otro, que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción, la representación social no cumpla con sus funciones constitucionales. A su vez, el dictamen emitido respecto de la iniciativa presidencial por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, que dio paso a la aprobación con modificaciones de la citada iniciativa, pone de relieve el propósito legislativo de elevar al carácter de garantía individual el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica. Esos antecedentes legislativos son reveladores del nacimiento de la garantía individual de impugnar las resoluciones de mérito, por lo que es factible lograr que, mediante el juicio de amparo, el Ministerio Público, por vía de consecuencia, ejerza la acción penal o retire el desistimiento." (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXV/97, Página: 25)

"ACCIÓN PENAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, RELATIVA A LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR POR VÍA JURISDICCIONAL LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 1995. En el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional, adicionado por decreto del 30 de diciembre de 1994, se estableció la posibilidad, antes no existente, de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, disposición que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, toda vez que los artículos transitorios de dicho decreto no postergaron su entrada en vigor, ni condicionaron ésta a la expedición de ningún ordenamiento, como lo hicieron respecto de otros aspectos reformados, según se infiere de los artículos octavo y noveno transitorios; además, la reforma en comento no se ubica en la hipótesis establecida en el artículo décimo primero transitorio, pues éste se refiere a aquellos aspectos comprendidos en las reformas sobre los que ya existían leyes reglamentarias o acuerdos generales, que la disposición transitoria autoriza se continúen aplicando en lo que no se opongan a las mismas reformas, mientras se expidan las nuevas disposiciones, lo que no se actualiza en relación con la citada reforma al artículo 21 constitucional, dado que antes no existía disposición constitucional alguna que permitiera impugnar por vía jurisdiccional las mencionadas resoluciones del Ministerio Público y, obviamente, tampoco existían sobre el particular disposiciones legales, reglamentarias o acuerdos generales que en el caso pudieran seguir aplicándose, mientras se expide la ley reglamentaria respectiva, máxime si se toma en consideración, que tal precepto transitorio sólo tiene por objetivo facilitar la inmediata aplicación de reformas que puedan compaginar o armonizar con leyes reglamentarias o acuerdos generales que ya estaban en vigor, lo que no es el caso de la reforma en estudio." (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXIII/97, Página: 109)

"ACCIÓN PENAL. LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, SON SUSCEPTIBLES DE VIOLAR GARANTÍAS INDIVIDUALES Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO. La acción penal es el poder de que está dotado el Ministerio Público para solicitar la actuación del órgano jurisdiccional y la instauración del proceso penal en contra de persona determinada, con el propósito de que se aplique la pena o medida

de seguridad correspondiente, mientras que el desistimiento de tal acción es la renuncia a esa solicitud o el abandono del derecho respectivo, que la representación social expresa dentro del proceso para evitar que éste continúe o que culmine. Por consiguiente, si la acción penal es el elemento que todo proceso penal necesita para activarse, funcionar y producir sus efectos, su no ejercicio da lugar a que no se inicie y su desistimiento a que, ya iniciado, se sobresea. En términos del artículo 21, párrafo primero, constitucional, el Ministerio Público, en su carácter de representante social, es el que se encuentra legitimado para ejercer la acción penal; sin embargo, no constituye un poder o prerrogativa que pueda ejercer a su libre arbitrio, toda vez que ésta nace y se desarrolla con el propósito de castigar a los sujetos que hubieren afectado a la sociedad con la comisión de un hecho delictuoso, de donde deriva que el ejercicio de la acción penal es obligatorio siempre y cuando se reúnan los requisitos necesarios para su procedencia, los que se encuentran previstos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La finalidad de la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, es que tales determinaciones se hallen reguladas por normas y criterios objetivos, a fin de que el no ejercicio de la acción penal sea regido dentro de un Estado de derecho. En ese orden de ideas, la negativa sobre el ejercicio de la acción penal o el desistimiento de ésta, cuando resultan injustificados, violan en perjuicio del denunciante, querellante, víctima del delito o de los familiares de ésta, o del interesado legalmente en la persecución del delito, la garantía de seguridad jurídica consagrada en la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política. Además, es patente que tales determinaciones afectan los intereses jurídicos de la sociedad y, por ende, del ofendido, persona que ha resentido directa o indirectamente la conducta calificada como delito, en especial, al privarle de la posibilidad de obtener la reparación del daño, por lo que es éste, por sí, por medio de sus representantes o, en su caso, sus sucesores, el legitimado para ejercer al respecto la acción de garantías. Conforme a lo anterior, si las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal pueden resultar directamente violatorias de las garantías individuales del ofendido, el juicio de amparo es plenamente procedente para reclamarlas.” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXVI/97, Página: 111)

"ACCIÓN PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ÉSTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES. De la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se desprende el reconocimiento en favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, correspondiente al derecho de exigir al Estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el nacimiento de una garantía individual, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria las determinaciones de mérito, puesto que ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, siendo obvio que dentro del sistema constitucional mexicano, el medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones es el juicio de amparo. Por consiguiente, la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar por la vía de legalidad las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, no impide que tales determinaciones puedan ser reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo, dado que al estar regulada la actuación relativa de la representación social por la propia Constitución Política, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías. Arribar a una postura que sobre el particular vede la procedencia del juicio de amparo, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objetivo y principios que rigen al juicio de amparo, que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales.” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXIV/97, Página: 56)

“ACCIÓN PENAL. LA PROCEDENCIA DEL AMPARO RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO INVADE EL MONOPOLIO DEL MINISTERIO PÚBLICO AL RESPECTO. *La intervención del Poder Judicial Federal, en su función de instructor y resolutor del juicio de amparo en contra de las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, no puede considerarse invasora del monopolio que respecto del ejercicio de esa acción establece el artículo 102 de la Constitución General de la República, en favor del Ministerio Público, ya que en tal carácter, no llegará a conocer como Juez ordinario, ni en primera ni en segunda instancias del proceso, puesto que investido como juzgador constitucional, no es un tribunal de justicia común que, por medio de su arbitrio, valore acciones, pruebas y personas para aplicar las leyes con el conocimiento inmediato de los hechos que acontecieron, sino que es un tribunal de garantías constitucionales que respetando el arbitrio de los jueces del orden común, en la estimación legal de los hechos y en la apreciación de las pruebas, solamente juzga, a través del juicio de amparo, si con motivo de los actos de autoridad, sea ésta judicial, legislativa o administrativa, se han conculcado o no los derechos del gobernado garantizados por la Constitución, otorgando o negando la protección de la Justicia Federal en cada caso concreto.”* (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXVII/97, Página: 108)

1.2. Recurso ante el órgano jurisdiccional.

A partir de la reforma constitucional que entro en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, quedan sujetas al control jurisdiccional las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Encomendándose al Congreso de la Unión o, en su caso, a las Legislaturas Locales el determinar la vía jurisdiccional para impugnar tales

determinaciones, así como quienes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos, las condiciones que habrán de regir el procedimiento y la autoridad competente para resolver esa cuestión.

Ahora bien, algunas de las legislaciones ordinarias ya contemplan la vía jurisdiccional procedente para impugnar tales determinaciones, por lo que haremos mención de los treinta y dos ordenamientos que regulan el procedimiento penal en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, ya sea regulado dicho procedimiento a través del Código de Procedimientos Penales o bien por medio del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social, para así tener conocimiento de cual de ellos ya regula la vía de impugnación, y en caso de ser así, de manera breve, hacer mención del procedimiento a seguir. No hay que olvidar que en algunos de estos Códigos la figura de desistimiento no se contempla por lo que posiblemente únicamente se haga mención de la determinación de no ejercicio de la acción penal.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES.**

Este ordenamiento no contempla medio jurisdiccional para impugnar las determinaciones del Ministerio Público, su Título Tercero, Capítulo Único denominado "Acción Penal" señala los supuestos en que el Ministerio Público decretara el no ejercicio de la acción penal y el sobreseimiento, determinaciones que producirán el efecto de impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que las motiven, siendo necesario previamente la confirmación de no ejercicio de la acción penal por parte del Procurador General de Justicia del Estado derivada del control interno que éste realiza (artículos 151 al 155).

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA NORTE.**

Establece como vía el *Recurso de Revisión*.

El Título Cuarto denominado "Determinaciones con las que Concluye la Averiguación Previa", Capítulo II del "No Ejercicio y Desistimiento de la Acción Penal" establece en su artículo 262 que cuando el Ministerio Público determine que no debe de ejercitarse la acción penal por los hechos que fueron materia de acusación, el denunciante o querellante ofendido podrá interponer ***Recurso de Revisión*** ante el Juez Penal competente dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se le haya hecho saber personalmente al interesado tal determinación. Haciendo mención en su artículo 264 que una vez agotados los medios de impugnación respectivos o transcurridos los plazos previstos para su interposición se producirá el efecto de impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que las motiven, archivándose como asunto concluido.

Por su parte el Título Quinto denominado "Impugnación", Capítulo VII del "Recurso de Revisión", en su artículo 352-BIS establece la procedencia y el trámite procesal del recurso de revisión haciendo referencia que procede contra las resoluciones del Ministerio Público que decreten el no ejercicio de la acción penal. Y en cuanto al trámite señala que la revisión debe interponerse ante el mismo agente del Ministerio Público en el término de diez días siguientes a la fecha en que el interesado haya tenido conocimiento de tal determinación, exponiendo los motivos de inconformidad para que éste envíe el escrito y las constancias de la averiguación previa al Juez de la Primera Instancia Penal que corresponda a fin de que resuelva sobre la legalidad de dicha resolución en un plazo de treinta días contados desde la fecha en que se radique el recurso.

La resolución que se dicte podrá confirmar el no ejercicio de la acción penal, ordenar que se ejercite cuando aparezca que se ha comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, o que continúe la averiguación en los casos de deficiencia probatoria, pero el mismo Juez no podrá conocer del asunto si se acuerda su consignación.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.**

Establece como vía el *Recurso de Revisión*

El Título Cuarto denominado "Determinaciones en Averiguación Previa", Capítulo II del "No Ejercicio de la Acción Penal" establece en su artículo 266, que cuando en vista de la averiguación previa el Ministerio Público determine que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado o por lo que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido podrán interponer ***recurso de revisión*** dentro del termino de tres días contados a partir de la fecha en la que se haya hecho saber personalmente al interesado dicha determinación, para que éste funcionario proceda en los términos que señala la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

La resolución que se dicte en caso de que se confirme el no ejercicio de la acción penal producirá el efecto de impedir el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que los motiven, salvo que se recaben con posterioridad datos que destruyan la hipótesis de no ejercicio de la acción penal.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE CAMPECHE.**

El Capítulo II denominado "Reglas Especiales para la Práctica de Diligencias y Levantamiento de Actas de Policía Judicial", en su artículo 306 establece como único medio para impugnar el acuerdo del agente del Ministerio Público en el que determine el no ejercicio de la acción penal el recurso de control interno, mismo que podrá presentarse ante el Procurador General de Justicia dentro del término de los cinco días siguientes a aquel en que se les haya notificado la determinación para que éste dentro de los diez días siguientes a la interposición de la revisión resuelva en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal; en el primer caso impondrá al agente del Ministerio Público multa de cinco a diez días de salario mínimo diario general vigente en el Estado.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE CHIAPAS.**

El Título Preliminar, en su artículo 2° establece que el Ministerio Público notificara al ofendido o a la víctima el acuerdo de no ejercicio de la acción penal y en su caso resolverá la inconformidad que aquellos hubieren formulado respecto de tal determinación, en los términos de su ley orgánica. Esto es, prevé el control interno ya que la inconformidad hecha valer será resuelta por el Procurador de Justicia del Estado.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA.**

Únicamente prevé el recurso de control interno en su Título Segundo denominado "Averiguación Previa", Capítulo II "Reglas Especiales para la Práctica de la Averiguación Previa", artículo 135, al señalar que el agente del Ministerio Público al emitir pronunciamiento de no ejercicio o desistimiento

de la acción penal notificara al denunciante o querellante y remitirá lo actuado a la Subprocuraduría de la zona que corresponda para que éstos dentro de los quince días hábiles que sigan a la notificación comparezcan ante la Subprocuraduría a impugnar la resolución y a ofrecer las pruebas que estimen convenientes. Una vez que dicha Subprocuraduría desahogue las probanzas si fueren procedentes y oportunas elaborará dictamen que junto con las actuaciones enviará al Procurador General de Justicia quien decidirá si debe cesar en definitiva el procedimiento para hacer improcedente el ejercicio de la acción penal. Resolución contra la que no cabe recurso alguno.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE COAHUILA.**

El Título Quinto denominado "Actos Preparatorios del Proceso", Capítulo II "Reglas Especiales para la Práctica de Diligencias y Levantamiento de Actas de Policía Ministerial", en su artículo 170 establece que la resolución de no ejercicio de la acción penal producirá el efecto de impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que las motiven. Obligando al agente del Ministerio Público a emitir la opinión y a remitir el expediente al Procurador o a la Subprocuraduría de Control de Legalidad para los efectos de su revisión y en su caso confirmación, en términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Dando igual trato a la determinación de desistimiento de la acción penal (artículo 420).

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE COLIMA.**

Establece como vía el *Recurso de Calificación*.

El Título Segundo denominado "Determinaciones con las que Concluye el Periodo de Preparación de la Acción Procesal Penal", Capítulo II del "No

Ejercicio de la Acción Penal", contempla las diversas hipótesis que hacen procedente el archivo definitivo o la reserva de la averiguación previa, resaltando la obligación del Ministerio Público de dar vista con las constancias de la averiguación al denunciante, querellante u ofendido, para que éste pueda, si lo estima necesario, formular alegatos por escrito dentro de los quince días siguientes a la notificación ante el Procurador General de Justicia quien a su vez deberá también notificar su resolución al interesado para si persiste su inconformidad, pueda dentro de los tres días siguientes solicitar la remisión de lo actuado a la autoridad judicial, para la **calificación** de la determinación ministerial y su devolución a esta institución para los efectos legales que procedan. Dicha **calificación** constituye el medio de impugnación jurisdiccional contra las determinaciones mencionadas (artículos 290, 291 y 293).

Estableciendo, a demás, que el auto que califique la determinación ministerial es apelable en los efectos devolutivo y suspensivo.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

El Título Primero denominado "Reglas Generales", Capítulo I "Acción Penal" establece en su artículo 3º Bis, que en las averiguaciones previas en que se demuestre plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal, previo acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Ministerio Público lo pondrá en libertad y no ejercerá la acción penal, así mismo le impone la obligación de proponer el no ejercicio de la acción penal cuando de las declaraciones iniciales y de los elementos aportados no se desprenda la comisión de conductas delictivas o elemento alguno para su investigación. Por su parte, el Capítulo I Bis "De las Víctimas u Ofendido por Algún Delito", en su artículo 9º reconoce en favor de las víctimas o los ofendidos por la comisión del delito el derecho a impugnar

las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, sin embargo, el presente ordenamiento no establece el medio para impugnar tal determinación y si dicha impugnación va a ser resuelta por la misma institución o por medio de un órgano jurisdiccional.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE DURANGO.**

El Título Segundo, denominado "Averiguación Previa", Capítulo II "Reglas Especiales para la Práctica de Diligencias y Levantamiento de Actas de Averiguación Previa", en sus artículos 133 y 134 establece que si de las diligencias practicadas el agente del Ministerio Público determinara que no debe ejercitarse la acción penal o procede el desistimiento (artículo 183), el denunciante, el querellante o el ofendido podrán ocurrir al Procurador General de Justicia en el Estado, o Subprocurador que corresponda dentro del término de quince días contados desde que se les haya hecho saber esa determinación para que éste funcionario oyendo el parecer de sus agentes auxiliares decida en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MÉXICO.**

El Título Segundo denominado "Averiguación Previa", Capítulo II "Reglas Especiales para la Práctica de Diligencias y Levantamiento de Actas de Averiguación Previa" prevé en su artículo 125 el recurso de control interno, al manifestar que cuando en vista de la averiguación previa el agente del Ministerio Público estime que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos o por los que se hubiere presentado querrela dictará resolución haciéndolo constar así, y remitirá dentro de las cuarenta y ocho horas el expediente al Procurador General de Justicia o al Subprocurador que corresponda, quienes con la audiencia de

los agentes auxiliares decidirán si debe o no ejercitarse la acción penal. Cuando la decisión sea en éste último sentido, el ofendido dentro de los diez días siguientes contados a partir de que tenga conocimiento de la determinación solicitara la revisión de ésta al Procurador General de Justicia del Estado quien resolverá en definitiva dentro de un plazo de cinco días hábiles.

El artículo 169 y 171 regulan las hipótesis en que el Ministerio Público deberá resolver el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.**

En su Título Tercero, Capítulo VI denominado "Acción Penal" prevé los supuestos en que el Ministerio Público puede determinar el no ejercicio de la acción penal y su desistimiento. Resoluciones que producen el efecto de impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que las motiven previa confirmación, revocación o modificación del Procurador General de Justicia, quien oír para ello el parecer de sus agentes auxiliares resolviendo en definitiva dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya recibido la averiguación previa (artículos 128 a 130, 282 y 283).

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE GUERRERO.**

Este Código no establece vía jurisdiccional para impugnar el no ejercicio de la acción penal decretado por el Ministerio Público únicamente obliga al funcionario encargado de la Averiguación Previa a formular la consulta respectiva al Procurador o a quien por delegación de éste deba decidir, notificando previamente al denunciante, al querellante y al ofendido o a la

víctima, según corresponda, para que aporten los elementos y formulen las consideraciones que estimen procedentes dentro de los quince días siguientes a la notificación (Título Tercero denominado "Averiguación Previa", Capítulo II "Diligencias y Actas de Averiguación Previa", artículo 62).

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE HIDALGO.**

Al igual que el Código anterior este tampoco contempla recurso jurisdiccional contra las determinaciones de mérito, ya que de su Título Cuarto denominado "Determinaciones en Averiguación Previa", Capítulo II "No ejercicio de la Acción Penal" y Capítulo III "Reserva y Archivo Definitivo", se desprende que solamente contempla el recurso de control interno, al señalar, que una vez actualizados los supuestos para que el agente del Ministerio Público no ejercite acción penal deberá notificar personalmente al ofendido o al representante legítimo y solicitará a la Subprocuraduría autorice el archivo definitivo, quien podrá autorizarlo u ordenar en su caso el desahogo de las diligencias que estime conducentes al esclarecimiento de los hechos. Si es autorizado el archivo definitivo el ofendido o su representante legítimo podrán inconformarse dentro de los quince días siguientes ante el Procurador General de Justicia, quién resolverá en definitiva en un término igual. Resuelto negativamente el recurso o transcurrido el plazo para su interposición, producirá el efecto de impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que la motivaron y que constan en dicha averiguación; archivándose como asunto concluido (artículos 390 al 395).

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE JALISCO.**

El Título Segundo denominado "Averiguación Previa", Capítulo I "Iniciación del Procedimiento", en su artículo 102 dispone que cuando en vista de la averiguación previa el agente del Ministerio Público respectivo estimare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que hubiesen sido materia de la denuncia o querrela inicial remitirá el expediente con su opinión fundada al Procurador General de Justicia a fin de que decida si la averiguación debe continuar con expresión de las diligencias pertinentes, si se suspende en espera de mejores datos o si se archiva definitivamente. Contra esa resolución del Procurador no procede recurso alguno. Por su parte el Capítulo III, regula lo relativo al no ejercicio o desistimiento de la acción penal, en sus artículos 109 y 110.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MORELOS.**

Establece como vía el Recurso ante el Tribunal Competente.

El Título Cuarto denominado "Averiguación Previa", Capítulo II "Diligencias de Averiguación Previa" establece en su artículo 129 que si el agente del Ministerio Público considera que no procede el ejercicio de la acción penal formulará la consulta respectiva al Procurador o a quien deba decidir por delegación de aquel, lo cual se notificara personalmente al ofendido y a su asesor legal para que aporten los elementos y formulen las consideraciones que estimen pertinentes dentro de los quince días siguientes a la notificación. Por su parte, el artículo 130 establece que si se confirma el no ejercicio de la acción penal se hará saber al ofendido o a su asesor legal quienes podrán impugnar el acto ante el ***tribunal competente***, de conformidad a su propia ley orgánica, donde se escuchara al Ministerio

Público, al recurrente y en su caso a su apoderado legal, una vez después de que hayan aportado los medios de convicción y formulado sus respectivos alegatos.

La resolución que dicte el citado órgano jurisdiccional podrá confirmar el acto impugnado o bien declarar la nulidad del mismo para los efectos de integrar debidamente la averiguación y el Ministerio Público resuelva en consecuencia. En caso de que el interesado no desvirtúe la resolución de no ejercicio de la acción ésta quedara firme.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE NAYARIT.**

Este ordenamiento únicamente hace mención a la ratificación por parte del Procurador General de Justicia del acuerdo en que el Ministerio Público resuelva no ejercitar acción penal. En su artículo 122 señala que se remitirá el acuerdo de no ejercicio o desistimiento de la acción penal al Procurador General de Justicia del Estado para que éste dentro del término de quince días lo modifique o lo confirme. Estableciendo así mismo, que contra la resolución del Procurador no cabe recurso alguno pero puede ser motivo de responsabilidad.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

El artículo 4° de este Código prevé los supuestos en que el Ministerio Público propondrá al Procurador General de Justicia del Estado el inejercicio de la acción penal, el cual oyendo la opinión de sus agentes auxiliares dentro de los quince días siguientes decidirá en definitiva si se ejercita o no la

acción penal. Contra la resolución que dicte el Procurador no cabe recurso alguno.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE OAXACA.**

El Título Primero denominado "De la Averiguación Previa", Capítulo I "De la Iniciación del Procedimiento", prevé las causas por las que el Procurador General de Justicia ordenará el archivo de las diligencias practicadas y se abstendrá del ejercicio de la acción penal (artículo 13). Por su parte el Capítulo V llamado "De la Consignación ante los Tribunales", dispone en su artículo 67 que cuando en vista de la averiguación previa el agente del Ministerio Público que haya tomado conocimiento del asunto determinare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado o presentado la querrela, el ofendido o el querellante podrán ocurrir ante el Procurador General de Justicia dentro del plazo de quince días contados desde que se les haya hecho saber esa determinación, para que éste funcionario decida en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE DEFENSA SOCIAL DEL ESTADO DE PUEBLA.**

El presente Código no prevé recurso jurisdiccional contra la determinación de no ejercicio de la acción penal decretada por el agente del Ministerio Público, tampoco hace referencia a la confirmación de dicha determinación por parte del Procurador General de Justicia del Estado, sin embargo, debe estarse a lo establecido en tratándose de las conclusiones no acusatorias emitidas por el Ministerio Público, es decir, la determinación en estudio deberá ser confirmada o modificada por el Procurador del Estado.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO.**

Establece como vía el *Recurso de Revisión*.

El Título Cuarto denominado "Determinaciones con las que Concluyen las Diligencias de Preparación del Ejercicio de la Acción Penal", Capítulo II "No Ejercicio de la Acción Penal", en su artículo 253 dispone que cuando el agente del Ministerio Público estime que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se le hubieren dado a conocer en la denuncia o querrela solicitará al Procurador General de Justicia autorización de archivo y no ejercicio de la acción penal, notificando desde luego en forma personal al ofendido, quien tendrá el derecho de ocurrir ante el Procurador General de Justicia del Estado dentro del plazo de quince días contados a partir del día siguiente al en que se le hizo la notificación para que éste funcionario oyendo el parecer de sus agentes auxiliares si así lo estima conveniente decida en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal. Esta determinación será notificada personalmente al ofendido y si fuere de no ejercicio de la acción penal, éste podrá impugnarla mediante ***recurso de revisión***.

El artículo 307 establece que el ofendido por el delito será quien tenga legitimación para impugnar las determinaciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal cuando concluidas las diligencias de preparación del ejercicio de la acción penal el Procurador General de Justicia del Estado determine el no ejercicio de la misma o exista desistimiento de la acción penal.

El Código Adjetivo de la Materia del Estado de Querétaro, en su Título Quinto, del Libro Cuarto denominado "Impugnación", Capítulo I, regula los medios de defensa que deben seguirse en contra de las resoluciones judiciales y de las del Procurador General de Justicia que son impugnatorias,

así como los requisitos de su procedencia y el procedimiento conforme al cual han de resolverse. En cuanto a las determinaciones impugnables del Procurador General de Justicia advertimos que la vía procedente es el **recurso de revisión** (artículo 338).

El artículo 338-B establece que el plazo para interponer recurso de revisión en contra de la determinación del no ejercicio de la acción penal dictada por el Procurador General de Justicia del Estado será de diez días contados a partir de la notificación hecha al ofendido sobre dicha resolución, y se interpondrá por escrito en el que deberán expresarse los motivos de inconformidad ante el propio Procurador, quien sin más trámite lo admitirá en el efecto ejecutivo. Admitido el recurso y hecha la calificación del grado, remitirá al Juez revisor el original de las diligencias de preparación del ejercicio de la acción penal en que se haya dictado la determinación impugnada, expresando, si lo estima pertinente, lo que a su representación convenga respecto de los motivos de inconformidad expresados por el recurrente. El Juez revisor competente después de haber recibido los originales de las diligencias de preparación del ejercicio de la acción penal, dentro del plazo de tres días dictará auto de radicación, calificando la admisión del recurso. Si éste se declara inadmisibile, se devolverán las diligencias al Procurador General de Justicia. El Juez revisor pronunciará el fallo correspondiente dentro de un plazo de quince días contados a partir de la radicación del recurso, disponiéndose que el Procurador General de Justicia o, en su caso, ordenando al Procurador que se continúe la investigación con el fin de que se recaben elementos suficientes para estar en condiciones de decidir sobre el ejercicio o inejercicio de la acción penal.

Por lo que hace a el desistimiento decretado por el Ministerio Público éste también se interpondrá dentro del plazo de diez días (artículo 338 C).

Las determinaciones que dicte el Juez revisor para resolver el recurso de revisión no admitirán medio de impugnación alguno (artículo 338 D).

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO.**

La Sección Segunda denominada "Reglas Especiales para la Práctica de Diligencias y Levantamiento de Actas de Averiguación Previa", en el artículo 28 dispone que cuando el agente del Ministerio Público determine que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos o por los que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido podrán ocurrir al Procurador General de Justicia dentro del término de cinco días contados desde que se les comunicó esa determinación para que éste funcionario decida si ejercita o no la acción penal. Contra la resolución que el Procurador dicte no cabe recurso alguno (artículo 29). Por su parte, la Sección Tercera denominada "Consignación ante los Tribunales", Capítulo III "Acción Penal", prevé los supuestos en que el Ministerio Público no ejercitara la acción penal (artículo 35), así como cuando puede desistirse de ésta (artículo 36).

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.**

Su Libro Segundo denominado "Averiguación Previa", Capítulo II "Reglas Especiales para la Practica de Diligencias y Levantamiento de Actas del Ministerio Publico" dispone que cuando el agente del Ministerio Público determine el no ejercicio de la acción penal enviará las diligencias a la Procuraduría General de Justicia dentro del término de quince días para que el titular oyendo el parecer de sus agentes auxiliares decida en definitiva si confirma o revoca tal determinación. Contra tal resolución no cabe recurso alguno pero puede ser motivo de responsabilidad (artículo 144).

Por su parte el Título Segundo, Capítulo I "Acción Penal" establece cuando el Ministerio Público no ejercitara la acción penal y cuando podrá desistirse de la misma (artículos 151 y 152).

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE SINALOA.**

El Título Preliminar en su artículo 4° contempla las hipótesis en que el Ministerio Público no ejercitará la acción penal.

Aún y cuando éste Código no refiere en forma específica el hecho de que el agente del Ministerio Público debe dar vista al Procurador General de Justicia del Estado respecto de la determinaciones de no ejercicio de la acción penal debe estarse a lo previsto para cuando el Ministerio Público formule conclusiones no acusatorias (artículos 347 y 348), es decir, debe enviar el acuerdo de no ejercicio de la acción penal al Procurador General de Justicia del Estado para que éste lo confirme, modifique o revoque.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE SONORA.**

El artículo 138 comprendido dentro del Título Tercero, Capítulo Único denominado "Acción Penal" prevé las hipótesis en que el Ministerio Público no ejercitará la acción penal, así como los casos en que podrá desistirse de la misma. Resoluciones que producirán el efecto de impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que la motiven (artículos 138 al 140), previamente al procedimiento previsto en los artículos 281 y 282 del presente Código, es decir, dichas determinaciones se enviarán al Procurador General de Justicia o el funcionario que éste determine para

que dentro de los diez días siguientes confirme, modifique o revoque el ejercicio de la acción penal.

- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE TABASCO.

Establece como vía el *Recurso Jurisdiccional*

El Título Cuarto denominado "Averiguación Previa", Capítulo II "Diligencias de Averiguación Previa" establece los supuestos en que el agente del Ministerio Público no ejercitara la acción penal, para lo cual formulará la consulta respectiva al Procurador o a quien deba decidir por delegación de aquél. Lo cual se notificará personalmente al ofendido y a su asesor legal para que aporten los elementos y formulen las consideraciones que estimen pertinentes dentro de los quince días siguientes a la notificación, resolviéndose así lo que proceda (artículo 129).

Una vez así, si se confirmará el no ejercicio de la acción penal se hará del conocimiento nuevamente del ofendido, quien podrán impugnar el acto ante una **autoridad jurisdiccional** conforme a la competencia que al respecto establezca la legislación correspondiente dentro de los quince días de la notificación que se les haga. El tribunal citará a los recurrentes y al Ministerio Público, recibirá las pruebas y las consideraciones jurídicas que éstos aporten y decidirá en definitiva.

En su resolución, aquel tribunal se limitará a apreciar si están reunidos los elementos que la Constitución de la República y este Código previenen para el ejercicio de la acción penal sin formular declaración alguna sobre la responsabilidad penal que en definitiva corresponda al indiciado. Si el tribunal considera que procede la consignación lo notificará al Ministerio Público para que éste actúe conforme a sus atribuciones. Contra la resolución del tribunal, el Ministerio Público puede recurrir ante el superior del juzgador que dictó aquella resolución (artículo 130).

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS.**

El Título II denominado "De la Averiguación Previa" señala en su artículo 112, párrafo cuarto, que si el Ministerio Público determina que no es de ejercerse la acción penal, el denunciante, el querellante o el ofendido, dentro del término de quince días contados desde que se les haya hecho saber esa determinación podrán ocurrir al Procurador General de Justicia para que decida en definitiva si es de confirmarse o modificarse la determinación de no ejercicio de la acción penal. La resolución del Procurador no admite recurso alguno pero puede ser motivo de responsabilidad. Contemplando en su artículo 169-Bis los supuestos en que el Ministerio Público puede desistirse de la acción penal.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE TLAXCALA.**

El Título Primero denominado "Averiguación Previa", Capítulo II "Reglas Especiales para la Práctica de Diligencias y Levantamiento de Actas de Policía Judicial" dispone que cuando en vista de la averiguación previa el agente del Ministerio Público respectivo estimare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos o procede su desistimiento remitirá el expediente, con su opinión fundada, al Procurador General de Justicia solicitándole autorización para el no ejercicio de la acción penal y el archivo del expediente. El Procurador en vista de las constancias respectivas concederá o no la autorización solicitada, la cual no admitirá recurso alguno, únicamente puede ser motivo de responsabilidad (artículos 21, 22, 30 y 31). Por su parte los artículos 28 y 29, respectivamente, prevén los supuestos en que el Ministerio Público no ejercitará la acción penal y procederá su desistimiento.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ.**

El Título Tercero, Capítulo Único denominado "Acción Penal", en su artículo 138 establece cuatro supuestos en los que el Ministerio Público no ejercerá la acción penal, mientras que el 139 regula bajo dos supuestos los casos en que el representante social puede desistirse de la acción penal. Resoluciones que producirán el efecto de impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que la motiven, una vez que en el caso haya sido confirmada tal determinación por el Procurador General de Justicia del Estado en los términos precisados en los ordenamientos legales precitados.

- **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE DEFENSA SOCIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN.**

El Título Primero denominado "Reglas Generales del Procedimiento en Materia de Defensa Social", Capítulo II "Acción Persecutoria", en su artículo 4° establece las funciones del Ministerio Público, señala en su fracción X, que ordenara la libertad del indiciado cuando la conducta o los hechos no sean constitutivos de delito conforme a la descripción típica contenida en la ley penal o no tuviere participación en el delito que se persigue o bien concurra en su favor alguna de las causas de exclusión del delito consignadas en el artículo 22 del Código de Defensa Social del Estado o algunas de las excusas absolutorias o causas de extinción de la responsabilidad penal, en estos casos, el Ministerio Público no ejercerá la acción persecutoria, si surgieran durante el proceso el propio Representante Social promoverá el sobreseimiento y la absoluta libertad del inculcado. Determinación que deberá ser notificada al ofendido o víctima para que en su caso se inconformen con ella, siendo el superior del agente del Ministerio Público quien resolverá sobre la inconformidad formulada.

- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE ZACATECAS.

El Título Segundo denominado "Averiguación Previa", Capítulo II "Reglas Especiales para la Práctica de Diligencias y Levantamiento de Actas de Policía Judicial" establece que cuando el agente del Ministerio Público respectivo estimare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos o por lo que se hubieren presentado querrela, remitirá el expediente con su opinión fundada al Procurador General de Justicia solicitándole autorización para el no ejercicio de la acción penal y el archivo del expediente. El Procurador en vista de las constancias respectivas concederá o no la autorización solicitada, lo cual no admitirá recurso alguno pero puede ser motivo de responsabilidad (artículo 127).

Cabe mencionar que hasta el día de hoy el Congreso de la Unión no ha emitido alguna disposición de observancia general en la que se prevea la vía jurisdiccional procedente contra las determinaciones en cuestión. Pues como ya vimos en el punto anterior el Código Federal de Procedimientos Penales sigue contemplando en su artículo 133 como único medio para impugnar el no ejercicio de la acción penal decretado por el agente del Ministerio Público el recurso de control interno, bajo el procedimiento estudiado en el precitado punto.

Ahora bien, de los treinta y dos Códigos de Procedimientos Penales antes citados, se advierte que sólo los Estados Baja California Sur, Baja California Norte, Colima, Morelos, Querétaro y Tabasco contemplan recurso jurisdiccional para impugnar las determinaciones del Ministerio Público, bajo diversas denominaciones, ya sea recurso de revisión, de calificación o simplemente recurso jurisdiccional.

Advirtiéndose que los efectos de la resolución del órgano jurisdiccional consistirán de acuerdo con cada uno de los ordenamientos antes citados, respectivamente en:

- Resolver sobre la legalidad de la resolución de no ejercicio de la acción penal, para así ordenar que se ejercite cuando aparezca que se ha comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, o que continúe la averiguación en los casos de deficiencia probatoria.
- Confirmar el acto impugnado o bien declarar la nulidad del mismo para los efectos de integrar debidamente la averiguación y el Ministerio Público resuelva en consecuencia.
- Ordenar al Procurador que se continúe con la investigación con el fin de que se reciban elementos suficientes para estar en condiciones de decidir sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.
- Precisar si están reunidos los elementos que la Constitución Federal y el Código de Procedimientos Penales del Estado previenen para el ejercicio de la acción, sin formular declaración alguna sobre la responsabilidad penal que en definitiva corresponda al indiciado, o en caso de considerar que procede la consignación notificará al Ministerio Público para que éste actúe conforme a sus atribuciones.

Por último resulta importante destacar que el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tabasco prevé a favor del Ministerio Público el derecho de recurrir la resolución del órgano jurisdiccional del conocimiento ante el superior de este.

1.3. Juicio de amparo.

Finalmente en base a las reformas constitucionales de 1994, el juicio de amparo es el último medio jurídico de defensa con que cuenta el denunciante, querellante, víctima del delito o el ofendido, o el interesado legalmente para impugnar las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

Para poder entender la procedencia de las determinaciones del Ministerio Público en el juicio de amparo es preciso señalar que **"...el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del art. 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracción II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado."**³⁴

Al juicio de amparo se le ha dado la denominación de medio de *control constitucional*[#] pues su finalidad es constatar si el acto reclamado implica o no violaciones constitucionales, es decir, **"El amparo, de acuerdo con su naturaleza pura, no pretende establecer directamente si el acto autoritario que le da nacimiento se ajusta o no a la ley que lo rige, sino si engendra una contravención al orden constitucional, por lo que se considera un medio de control de constitucionalidad..."**³⁵

³⁴ BURGOA ORIGUELA, Ignacio. *"El Juicio de Amparo"*. Trigésima Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1999, pág. 173.

[#] Sistemas o instituciones organizadas con el fin de evitar o reparar las violaciones a la Constitución, también llamados como "sistemas de defensa constitucional". *"Introducción al Amparo Mexicano"*. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. pág. 148.

³⁵ BURGOA ORIGUELA, Ignacio. *Ob. cit.*, pág. 182.

Contrariamente al objeto del recurso el cual tiende a revisar —a volver a considerar la determinación recurrida— una resolución mediante el estudio y análisis que se haga acerca de la concordancia con la ley adjetiva y sustantiva de la materia de que se trate; el juicio de amparo tiene como objeto constatar si el acto reclamado implica o no violaciones constitucionales —de conformidad con las hipótesis previstas en el artículo 103 Constitucional, el cual regula lo relativo a la procedencia del juicio de amparo, mediante las siguiente hipótesis: a)cuando una ley o acto de autoridad viola garantías individuales; b)cuando una ley o acto de la autoridad federal vulnera o restringe la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y c)cuando una ley o acto de autoridad estatal o del Distrito Federal invade la esfera de competencia de la autoridad federal—, no decide acerca de las pretensiones de los sujetos activos o pasivos del procedimiento del cual surge, sino trata de reparar la violación cometida contra el orden constitucional, es decir, el recurso como medio ordinario únicamente atiende violaciones legales mientras que el juicio de amparo como *medio extraordinario** atiende a actos de autoridad del Estado que contravengan a nuestra Carta Magna, y en algunas ocasiones cuestiones de legalidad.

Dicho todo lo anterior nos adentraremos al tema de fondo, es decir, a las determinaciones del Ministerio Público impugnables mediante el juicio de amparo.

Como ya señalamos, la reforma al artículo 21 Constitucional que entro en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco dio origen a la garantía de seguridad jurídica en favor de las víctimas y la sociedad, garantía que tiene como fin evitar que algún delito quede sin persecución, esto es, que la facultad de persecución a favor del Ministerio Público se encuentre regulada por normas y criterios objetivos, y no se ejerza al libre arbitrio del representante social.

* Se afirma que el amparo es un medio extraordinario de defensa de la Constitución en virtud de que "...sólo procede cuando ya sean agotado todos los medios ordinarios de impugnación...". *Idem.*, pág. 119.

La garantía individual antes referida consiste en el derecho de impugnar las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o su desistimiento para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica de los gobernados.

Así pues, tales determinaciones cuando resultan injustificadas violan en perjuicio del denunciante, querellante, víctima del delito o los familiares de ésta, así como de la misma sociedad la garantía de seguridad jurídica, pues especialmente se le priva al ofendido o a la víctima del delito la posibilidad de obtener la reparación del daño, por ende, y de acuerdo a lo antes dicho la víctima del delito o el ofendido por sí o por medio de sus representantes puede promover en contra de esas determinaciones juicio de amparo.

Juicio de amparo que procederá por tratarse de un acto de autoridad que viola garantías individuales, entendiéndose por autoridad ***“aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa”***³⁶

Lo anterior, en razón de que para la procedencia del juicio de amparo se requieren los siguientes requisitos:

1. Que exista un acto;
2. Que ese acto sea de autoridad; y,
3. Que exista una garantía individual que pueda ser violada con el acto reclamado.

Sin olvidar que la controversia en estos casos tiene como objeto el decidir si el acto que se reclama, es, o no, violatorio de garantías, a efecto de conceder o negar al quejoso el amparo de la Justicia Federal, en el mismo orden.

³⁶ *Idem*, pág. 190.

En el presente caso concurre el primero de los requisitos expresados, toda vez que existe el acto reclamado, o sea la resolución de no ejercicio o desistimiento de la acción penal dictada por el Ministerio Público (Procurador General de la República o de Justicia); el segundo requisito se actualiza pues el Ministerio Público como órgano del Estado dotado con facultades de decisión emite tales determinaciones en su carácter de *autoridad**; y por lo que toca al tercero de los mencionados requisitos; también concurre en el caso toda vez que la garantía individual contenida en los artículos 14, 16, 20 y 21** de la Constitución General de la República es en favor de los querellantes, denunciantes o víctimas del delito; de manera que si existe garantía individual que pueda ser violada con el acto que se reclama.

La procedencia del juicio de amparo respecto al acto reclamado —no ejercicio o desistimiento de la acción penal—, puede actualizarse en dos supuestos:

- a) **Contra la determinación del Procurador General de la República o de Justicia, derivada del recurso de control interno en que hubiera confirmado el no ejercicio de la acción penal o su desistimiento.**

* El Señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo en su obra titulada "Introducción al Amparo Mexicano" señala que: "...en el derecho administrativo es autoridad aquel órgano de la administración, o en general del Estado, que reúne las siguientes características: 1. Que la ley le conceda facultades de decisión y ejecución o ambas. 2. Que a través de dichas facultades se pueda afectar la esfera jurídica de los particulares. ¿Cómo se puede afectar la esfera jurídica de los particulares? La respuesta no ofrece dificultad alguna, esta afectación, por ser jurídica, sólo puede consistir en la privación de derechos y en la imposición de obligaciones o cargas." Cabe señalar lo anterior, ya que no hay que olvidar que el Ministerio Público por mucho tiempo fue un órgano formalmente administrativo.

** Como ya se dijo el artículo 21 consagra la garantía de seguridad jurídica a favor del ofendido, lo mismo hacen los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues albergan el principio de legalidad, conforme al cual todos los actos de autoridad deben ajustarse a los lineamientos constitucionales, pues las autoridades sólo pueden realizar aquello que la ley les permite, además de que deben encontrarse debidamente fundados y motivados. Por su parte, el artículo 20 contempla dentro de la garantía del inculpado una a favor de la víctima o el ofendido por el delito, consistente en el derecho a que se le satisfaga la reparación del daño causado por la comisión del delito, cuando proceda.

Esto es, al no establecerse recurso alguno por medio del cual puedan ser revocadas, anuladas o modificadas esas determinaciones se vuelve procedente el amparo, ante la disposición del ya citado artículo 21 Constitucional, el cual como ya mencionamos eleva a rango de garantía individual el derecho de impugnar tales resoluciones, no siendo posible quedar sujeta la ahora garantía constitucional a la emisión de la disposición legal que reglamente el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria esas determinación, pues lo contrario sería desconocer la existencia de la mencionada garantía individual así como el objeto y principios que rigen al juicio de amparo el cual procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales.

Hay que destacar que el juicio de amparo sólo será procedente cuando se impugne como acto reclamado la resolución del Procurador en la que confirme el no ejercicio de la acción acordado por el agente del Ministerio Público, ya que el acuerdo en el que el Ministerio Público se niega a ejercitar la acción penal carece de definitividad pues es solamente una propuesta que debe confirmar su superior jerárquico, por lo que con dicho acuerdo no se afecta el interés jurídico del ofendido, denunciante o querellante.

En este sentido, nuestro Máximo Tribunal ha emitido el siguiente criterio:

“ACCIÓN PENAL. LA RESOLUCIÓN POR LA QUE UN AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO PROPONE AL PROCURADOR EL NO EJERCICIO DE AQUÉLLA, NO ES DEFINITIVA Y, POR TANTO, NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL OFENDIDO, DENUNCIANTE O QUERELLANTE (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). De lo dispuesto en los artículos 4o. del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León y 6o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la referida entidad federativa, se desprende que los agentes del Ministerio Público tienen la función de proponer el no ejercicio de la acción penal al procurador general de Justicia, pero es éste el encargado de resolver en definitiva sobre el particular, en uso de un arbitrio regulado por las disposiciones constitucionales y legales aplicables, no encontrándose supeditado a la propuesta ministerial, la que, por consecuencia,

resulta ser sólo una opinión que el titular de la representación social puede o no seguir, que no es susceptible de afectar el interés jurídico de los gobernados, en especial, el del ofendido, denunciante o querellante, puesto que no constituye un acto definitivo, ni tampoco una determinación que vincule al procurador a resolver en ese sentido. Por tanto, la resolución relativa a la propuesta de inejercicio de la acción penal no afecta intereses jurídicos, por lo que al respecto se actualiza la causa de improcedencia del juicio constitucional prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo.” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXIX/97, Página: 110)

- b) **Contra la resolución jurisdiccional que recaiga al recurso ordinario establecido en la ley, siempre y cuando ésta no prevea algún otro medio ordinario de defensa.**

Esto es, a pesar de que ya exista un medio legal ordinario para impugnar tales determinaciones, la resolución jurisdiccional que resuelve el mismo puede ser materia de un juicio de garantías, pues ésta también como acto autoritario debe ceñirse a los lineamientos constitucionales, siendo el juicio de amparo el que resuelva en definitiva la actividad que sobre el particular hubiera desarrollado el representante social. Donde la autoridad responsable no lo será el Procurador General o de Justicia, sino el órgano jurisdiccional que conoció del recurso ordinario.

Resaltando que dicho medio de defensa ordinario —en caso de que lo prevea la legislación aplicable al caso— tiene que agotarse previamente al amparo en atención al principio de definitividad que a éste rige.

Luego entonces, hay que establecer el procedimiento que debe dársele al juicio de amparo.

Previamente señalaremos que la parte agraviada en el juicio de amparo lo será aquel a quien perjudique el acto que se reclama de conformidad con el artículo 4°. de la Ley de Amparo, el cual dice:

"ARTICULO 4o.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor."

Por lo tanto, en la especie el querellante, denunciante, la víctima del delito o el ofendido son quienes tiene el carácter de *agraviados** en el juicio de amparo.

El artículo 10 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales establece que la víctima y el ofendido son titulares del derecho de exigir la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito y que podrán promover amparo en tres supuestos: a) Contra actos que emanen del incidente de reparación o responsabilidad civil; b) Contra los actos surgidos dentro del procedimiento penal, relacionados inmediata y directamente con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes que estén afectos a la reparación o a la responsabilidad civil; y, c) Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto de artículo 21 Constitucional.

El inciso c) del artículo 10 de la Ley de la Materia, fue adicionado a éste mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de junio de mil novecientos noventa y nueve, con el objeto de legitimar a la víctima y al ofendido por el delito para promover juicio de amparo cuando el Ministerio Público

* "...la parte agraviada, es decir el promovente de la acción constitucional, debe ser precisamente la persona a quien directamente se causa la molestia consistente en la privación de algún derecho, posesión o propiedad, porque el interés jurídico para promover el amparo, debe necesariamente implicar que los agravios esgrimidos se refieren a la titularidad que al quejoso corresponde en relación con los derechos o posesiones calculados." GONGORA PIMENTEL, Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*. Séptima Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1999, pág. 340.

incurra en las dos determinaciones a que se ha venido haciendo alusión, adecuando con ello la Ley de Amparo a la reforma constitucional del 94.

El carácter de tercero perjudicado lo tendrá el inculpado o indiciado —persona que dentro de la averiguación previa tenía tal carácter— pues a éste es a quien le interesa que subsista el acto reclamado, es decir, el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, que es del tenor siguiente:

“TERCERO PERJUDICADO. SÍ EXISTE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS, CUANDO EL ACTO RECLAMADO ES EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL (EXCEPCIÓN A LA REGLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN III, INCISO A) DE LA LEY DE AMPARO). La regla prevista en el inciso a) de la fracción III del numeral 5o. de la Ley de Amparo, que establece la no existencia de tercero perjudicado cuando el acto reclamado provenga de un juicio o controversia del orden penal, debe ser interpretado en la actualidad atendiendo a la reforma del artículo 21, cuarto párrafo, de la Ley Fundamental, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco y al criterio sostenido al respecto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su tesis aislada que se encuentra bajo el rubro: “ACCIÓN PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ÉSTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES.”; debiendo de esta forma considerarse como una excepción a la citada regla, el caso en el que en un juicio de amparo se señale como acto reclamado el no ejercicio de la acción penal respecto de una denuncia, acusación o querrela que se hace sobre determinada persona. Ello en virtud de que en este supuesto el agraviado es precisamente la parte ofendida, que considera que las conductas que atribuye a los indiciados en la averiguación previa, es constitutiva de delito y por tanto, el acto reclamado (no ejercicio de la acción penal), vulnera garantías en

su perjuicio. Siendo en consecuencia aplicable en estos casos lo estatuido en la parte segunda del inciso c) de la fracción III del numeral 5o. referido, toda vez que el acto reclamado proviene de una autoridad administrativa y si los denunciados pudieron eventualmente comparecer en ese procedimiento, para aportar pruebas de descargo y alegar a su favor en ejercicio del derecho consagrado en la Constitución Federal, en el artículo 20 fracciones V, VII, IX y penúltimo párrafo de este numeral, y tomando en consideración que la sentencia que llegara a dictarse en el juicio de garantías, podría producir la consecuencia de afectar su libertad personal; es evidente que tienen interés directo en la subsistencia del acto reclamado y por consiguiente es incuestionable que deben ser considerados como terceros perjudicados para que en estos juicios puedan ser oídos como parte. (Novena Época, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Diciembre de 1998, Tesis: I.1o.P.54 P, Página: 1095)

El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación al quejoso de la resolución emitida ya sea por el Procurador General o de Justicia, o por el órgano jurisdiccional; al en que haya tenido conocimiento de ésta, o al que se hubiese ostentado sabedor de la misma, de conformidad con el artículo 21 de la Ley de Amparo.

El quejoso puede interponer ya sea Amparo Indirecto o Directo, lo cual dependerá del acto que se reclame así como de la autoridad que lo haya emitido. Por lo que a continuación señalaremos que amparo procede en tratándose de los supuestos en los cuales procede el juicio de garantías contra las determinaciones impugnables mediante éste juicio.

La procedencia del Amparo Indirecto esta prevista en la fracción VII del artículo 107 Constitucional, así como en la Ley de Amparo la que en su Título Segundo se refiere a los juicios de amparo ante los juzgados de Distrito. El Capítulo I de ese título alude a los actos materia del amparo indirecto, estableciendo el

artículo 114 en las fracciones de la I a VII los supuestos en que el amparo debe pedirse ante el Juez de Distrito.

Mientras que la procedencia del *Amparo Directo** se encuentra prevista en la fracción V, inciso a) y VI del artículo 107 Constitucional, así como en el Título Tercero denominado "De los Juicios de Amparo Directo ante los Tribunal Colegiado de Circuito" de la Ley de Amparo. Estableciendo en su Capítulo I, artículo 158 la procedencia del mismo.

Visto lo anterior haremos nuevamente mención de los acto contra los cuales procede el juicio de garantías, y que son:

- a) Contra la determinación del Procurador General de la República o de Justicia, derivada del recurso de control interno en que hubiera confirmado el no ejercicio de la acción penal o su desistimiento.
- b) Contra la resolución jurisdiccional que recaiga a el recurso ordinario establecido en la ley, siempre y cuando ésta no prevea algún otro medio ordinario de defensa.

Una vez así, estableceremos que será procedente el amparo indirecto contra el supuesto identificado bajo el inciso a), es decir, contra la determinación del Procurador General de la República o de Justicia derivada del recurso de control interno en que confirma el no ejercicio de la acción penal o su desistimiento, atento a las siguientes consideraciones:

El artículo 114 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en las

* "...se le llama así en atención a que llega en forma inmediata a los Tribunales Colegiados de Circuito, a diferencia del amparo indirecto en que el acceso a los citados tribunales se produce a través de la interposición del recurso de revisión." ARELLANO GARCÍA, Carlos. "El Juicio de Amparo". Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997, pág. 755.

fracciones de la I a VII, los supuestos en que el amparo debe pedirse ante el Juez de Distrito.

El artículo antes mencionado es del tenor literal siguiente:

“ARTICULO 114.- *El amparo se pedirá ante el juez de distrito:*

I.- *Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;*

II.- *Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.*

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.- *Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.*

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

IV.- *Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;*

V.- *Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;*

VI.- *Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º. de esta ley.*

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

Del artículo transcrito se advierte que la procedencia del amparo indirecto deriva del hecho de que se actualiza en la especie la hipótesis prevista en la fracción VII —adicionada al precepto en comento, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de junio de dos mil—, por tratarse de la resolución que confirma el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal. Sin olvidar que la procedencia del amparo sería en cuanto a la determinación que confirma el no ejercicio o desistimiento de la acción penal ya que el acuerdo por el cual el agente del Ministerio Público propone el no ejercicio de la acción penal no afecta el interés jurídico de la víctima o del ofendido por carecer de definitividad.

Hay que mencionar que el artículo 114 de la Ley de Amparo fue reformado con el fin de reglamentar lo estatuido en el artículo 21 Constitucional.

El dictamen que dio origen a la reforma del artículo 114 de la Ley reglamentaria, establece: *“A lo anterior es de agregarse para sostener la procedencia del juicio de amparo indirecto, que las actuaciones del Ministerio Público de que se ocupa este dictamen, no constituyen sentencias definitivas de carácter penal, conforme lo establecen los artículos 107 de la Carta Magna, fracciones V, inciso a) y VI, y 158 de la Ley de Amparo para que se estuviera en la hipótesis del surgimiento del juicio de amparo directo, y si bien con el desistimiento de la acción penal termina el proceso, esto es, mediante una determinación de carácter unilateral del órgano de la acusación, y no a través de una sentencia pronunciada por una autoridad judicial; evitando que con ello se sancione al infractor de la ley con el menoscabo del interés social afectado con la comisión del hecho delictivo, como también del sujeto pasivo*

del mismo y de la parte ofendida, que espera con justa razón que se repare el daño ocasionado...".³⁷

Por lo tanto, la demanda de garantías que se formule en términos del artículo 116 de la Ley de Amparo deberá ser presentada con sendas copias para las autoridades responsable, el tercero perjudicado —indiciado dentro de la averiguación previa— y dos para el incidente de suspensión si se pidiera éste, ante el Juez de Distrito correspondiente, quien en su caso resolverá sobre la suspensión del acto reclamado y examinará el escrito de demanda dándole a la misma el procedimiento previsto en los artículos 121 al 128, y 145 al 157 de la Ley de la Materia.

No siendo necesario hacer referencia a la substanciación del juicio de amparo directo, en razón de la materia del presente estudio.

Ahora bien, en cuanto al supuesto que se enumera con el inciso b), es decir, contra la resolución emitida por un tribunal jurisdiccional en la que se resolvió el recurso ordinario procedente contra la determinación de no ejercicio o desistimiento de la acción pena, procede el amparo directo, en virtud de las siguientes consideraciones:

El artículo 158 de la Ley de Amparo determina la competencia del juicio de amparo directo, así como los supuestos en que éste será procedente.

El referido artículo 158 es del tenor siguiente:

"ARTICULO 158.- El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales

³⁷ Véase Exposición de Motivos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 105 y 107 de la Constitución Federal de 9 de junio de 2000, localizada en la Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.”

La procedencia del amparo directo en tratándose del inciso b), deriva de que se actualiza el supuesto establecido en el primer párrafo del artículo de mérito ya que se trata de una *sentencia definitiva** dictada por un tribunal judicial respecto de la cual no procede ningún recurso ordinario por el que pueda ser modificada o revocada.

Ahora bien, derivamos del precepto legal antes transcrito el hecho de que en la especie sé esta en presencia de una sentencia definitiva y no de un laudo o resolución que pone fin al juicio, en virtud de que la sentencia definitiva es la que resuelve la controversia en lo principal, decidiendo sobre la relación material que constituye la litis, o sea, el fondo del asunto, cuestión que se actualiza en el caso ya que con ésta sentencia el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si durante la averiguación previa no se acreditó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, tal y como lo acordó el Procurador, es decir, sería en este juicio en el

* De conformidad con el artículo 46 de la Ley de Amparo se entenderá por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas. Mientras que por resoluciones que ponen fin al juicio, aquéllas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

que se tendría que analizar la actividad que sobre el particular hubiera desplegado la Representación Social.

Al respecto Alfonso Noriega señala que: ***“...sentencia definitiva es la resolución final que cierra el procedimiento en un juicio o controversia; que versa sobre la relación material y decide definitivamente la litis. En consecuencia, las sentencias que versan no sobre la relación material, sino sobre relaciones procesales, aun cuando sean resoluciones finales, no tienen el carácter de definitivas.”***³⁸

Así mismo, para poder ser considerada una sentencia definitiva como tal no debe proceder contra ésta ningún recurso ordinario por el cual pueda ser revocada, modificada o reformada. El autor antes citado respecto a éste punto manifiesta que: ***“para que exista una sentencia definitiva y proceda el juicio de amparo directo, es condición sine qua non que el acto reclamado —una sentencia que resuelva el juicio en lo principal— tenga carácter definitivo, por no existir en la ley que regula dicho acto reclamado, un recurso ordinario que permita que ésta sea modificada o revocada.”***³⁹

Cuestión que se actualiza en la especie, ya que de acuerdo con los Códigos Adjetivos que prevén recurso ordinario contra el no ejercicio o desistimiento de la acción penal decretado por el Ministerio Público, analizados en el punto precedente, sólo uno de ellos —Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tabasco— prevé recurso ordinario por medio del cual pueda modificarse o revocarse la resolución del órgano judicial*, por lo tanto, la sentencia definitiva que se emita en los restantes casos en que se prevea recurso ordinario contra las

³⁸ NORIEGA, Alfonso. *“Lecciones de Amparo”*. Tomo I, Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997, pág. 262.

³⁹ *Ibidem*, pág. 266.

* Por lo cual tal resolución no adquiere el carácter de definitiva, no siendo procedente el amparo directo hasta en tanto no se agote previamente el recurso ordinario previsto en la ley, en atención al principio de definitividad.

determinaciones en comento, tendrá tal carácter por no existir en la ley que regula dicho acto reclamado ningún recurso ordinario contra esta.

Pudiendo reclamar el ahora quejoso la violación que se haya cometido en la misma sentencia o durante el procedimiento de que derive, siempre y cuando se afecten sus defensas, de manera que trasciendan al resultado del fallo y, por violaciones de garantías cometidas en la propia resolución.

La demanda de garantías que se promueva deberá ser presentada por conducto de la autoridad responsable que emitió la resolución, quien remitirá la demanda de amparo al Tribunal Colegiado del Circuito al que corresponda dentro del término de tres días, una vez después de haber cumplido con lo dispuesto en los artículos 163, 164, 167, 168, 169 y 170 de la Ley de Amparo.

Debido a la materia del presente estudio no haremos mención a la substanciación del amparo directo pues nos desviaríamos del mismo.

Una vez analizada una de las figuras jurídicas estimadas para el presente estudio, seguidamente abordaremos lo relativo a la segunda de ellas consistente en la facultad de ejercicio de la acción penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO CUARTO
LA FACULTAD DE CONSIGNACIÓN
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CAPÍTULO CUARTO

LA FACULTAD DE CONSIGNACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SUMARIO: 1.— Fundamento Constitucional de la Facultad de Ejercicio de la Acción Penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2.— La fracción XVI del artículo 107 Constitucional. Antecedentes y Trayectoria. 3.— Fundamento legal de la Facultad de Ejercicio de la Acción Penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4.— Interpretación Jurisprudencial. 5.— Precedentes.

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE EJERCICIO LA ACCIÓN PENAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al igual que el Ministerio Público por disposición Constitucional puede ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente. El fundamento de dicha facultad lo encontramos dentro del Capítulo IV, del Poder Judicial, en lo referente al juicio de amparo, específicamente en la vigente fracción XVI* del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual para fines del presente estudio se transcribe a continuación:

“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 a las bases siguientes:

“... ”

“XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la

* Esta fracción fue reformada el 31 de diciembre de 1994, bajo su artículo noveno transitorio su vigencia quedó postergada a la fecha en que entraron en vigor las reformas que se hicieron a la Ley reglamentaria de la materia, mismas que entraron en vigor a partir del día 18 de mayo de 2001 y por ello a partir de esta fecha la misma tuvo vigencia. Tal reforma adicionó a su vez dos párrafos en los que se prevé respectivamente el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo y la caducidad por inactividad procesal en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las ejecutorias de amparo.

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 al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere 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..."

Ahora bien, antes de entrar en materia sobre la procedencia de la facultad de ejercicio de la acción penal consagrada a favor de nuestro Máximo Tribunal es pertinente señalar que la facultad en estudio se encuentra dentro del precepto constitucional que regula lo relativo al juicio de amparo.

Sin pretender realizar un análisis de la institución mencionaremos que el juicio de garantías es un proceso en el que la persona que se estima afectada reclama las violaciones cometidas a sus garantías individuales por autoridades del Estado. Una vez substanciado el juicio, se dictará una resolución que podrá conceder o negar el amparo solicitado, o declarar el sobreseimiento por actualizarse alguna de las causales previstas en los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo. En contra de la sentencia dictada pueden hacerse valer los medios de impugnación que prevea la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales y en consecuencia decretar su confirmación o modificación. Al resolverse el recurso puede nuevamente otorgarse o negarse el amparo o sobreseerse en el juicio.

Cuando la resolución niega o sobresee el amparo, no hay nada que *ejecutar*^{*}, sin embargo, cuando la resolución concede el amparo y la protección de

* "La voz *exsecutio* del latín clásico, que en el bajo latín corresponde a *excutio*, del verbo *exsequor*, significa cumplimiento, ejecución, administración o exposición. En el lenguaje jurídico se entiende por ejecución el cumplimiento o satisfacción de una obligación, cualquiera que sea la fuente de que proceda, ya sea contractual, legal o judicial." MEDINA LIMA, Ignacio. Voz: Ejecutar. "*Diccionario Jurídico Mexicano*". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Tomo D-H, Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1999, pág. 1232.

la Justicia Federal, han de llevarse a cabo las acciones necesarias para lograr el cumplimiento de los efectos precisados en la sentencia los cuales pueden ser de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo, positivos o negativos. Cuando los efectos sean de carácter positivo deberá restablecerse al agraviado el pleno goce de su garantía individual violada mediante el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, y si son de carácter negativo, el actuar de la responsable será en el sentido de respetar la garantía de que se trate y cumplirla.

Así, una vez que ha causado ejecutoria —es decir, una vez que adquiere firmeza, inacatabilidad, que no puede ser modificada o revocada por ningún medio legal, constituyendo así la verdad legal— la sentencia de amparo ya sea por *declaración judicial o por ministerio de ley**, la autoridad que haya conocido del juicio lo comunicará sin demora alguna a la autoridad responsable para que le dé cumplimiento.

El objeto del juicio de amparo consiste en proteger al individuo de los perjuicios que en su esfera jurídica ocasione la actuación de la autoridad, por ello es necesario que una vez que se haya concedido el amparo se le dé cumplimiento a la sentencia protectora pues de nada serviría llevarse a cabo el procedimiento y declarar inconstitucional el acto de autoridad si no se le restituyera al quejoso el goce de la garantía individual violada.

Por ello, la autoridad responsable estará constreñida indefectiblemente a cumplir la sentencia federal restituyendo al quejoso en el goce y disfrute de la garantía violada, sin que para tal efecto deba demorarse, ni oponer excusa,

* Una sentencia de amparo causará ejecutoria por ministerio de ley cuando no admita ningún recurso, o cuando fuere consentida expresamente por las partes o sus representantes; mientras que causara ejecutoria por declaración judicial cuando admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o se haya declarado desierto el interpuesto, de conformidad con los artículos 356 y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, por disposición expresa de su numeral 2°.

pretexto, evasivas o procedimiento ilegal alguno, tal y como el ya citado artículo 80 de la Ley de Amparo lo dispone.

La autoridad responsable deberá dar cumplimiento a la sentencia de amparo dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación o dentro de ese mismo término deberá encontrarse en vías de ejecución. El cumplimiento total de la sentencia de amparo dará por concluido el proceso de amparo al haberse alcanzado la restitución de la garantía violada.

En el supuesto de que la autoridad responsable, una vez transcurrido el término aludido, no haya dado cumplimiento a la sentencia de amparo se iniciará el procedimiento de ejecución previsto en el numeral 105 de la Ley de Amparo. Cuando a pesar de los requerimientos tendientes a lograr el cumplimiento de la ejecutoria la autoridad responsable continuara con una actitud contumaz, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, es decir, para que ese Tribunal Supremo, mediante un *incidente de inejecución de sentencia* resuelva si la autoridad responsable tiene o no una actitud contumaz para acatar el fallo protector, en caso de resultar inexcusable el incumplimiento, la autoridad responsable será separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda.

De lo anterior advertimos uno de los supuestos previstos en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, en que nuestro Máximo Tribunal puede ejercitar la acción penal ante el órgano judicial correspondiente.

El otro supuesto previsto en la fracción de mérito se actualiza cuando una vez concedido el amparo la autoridad responsable emite un acto repetitivo del reclamado en el juicio de amparo, es decir, un nuevo acto con el que la autoridad responsable incurre en las mismas violaciones por las cuales se concedió el amparo, estando así frente a un caso de incumplimiento a lo establecido por la

sentencia de amparo mediante el cual la autoridad desconoce el principio de cosa juzgada y la fuerza vinculatoria de la sentencia de amparo. Ante esto, la parte interesada podrá denunciar la repetición del acto reclamado ante la autoridad que conoció del juicio la cual pronunciará la resolución correspondiente dentro de un término de quince días. Si la resolución fuera en sentido de que existe repetición del acto reclamado, en tratándose de amparo indirecto, el Juez Federal remitirá el expediente al Tribunal Colegiado del circuito al que corresponda y si éste una vez después de haberse avocado al estudio del asunto considera que efectivamente existe repetición del acto reclamado remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que éste Tribunal Constitucional mediante un *incidente de repetición del acto reclamado* aplique lo dispuesto en el artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal; si la resolución fuera en sentido contrario, sólo lo hará a petición de la parte interesada que no estuviere conforme —según lo previsto en el Acuerdo General 5/2001*, de veintiuno de junio de dos mil uno,

* El párrafo séptimo del artículo 94 de la Constitución Federal otorga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como para remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para la mayor prontitud en el despacho, aquellos en los que conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia, ello en virtud de que asuntos que son de su competencia carecen de importancia y trascendencia por no ser necesaria la fijación de criterios notables en el orden jurídico nacional, y cuya finalidad consistiría en poder permitirle concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento de resoluciones que contribuyeran de modo significativo a mejorar la impartición de justicia. En base a dicho artículo Constitucional y, en términos de lo establecido en las fracciones V y VI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la Corte, el 21 de junio de 2001, emitió el Acuerdo General Plenario 5/2001, en el cual, en lo que interesa para el presente estudio, determinó que para agilizar el trámite de los incidentes de inejecución, de las denuncias de repetición del acto reclamado, así como de las inconformidades, y a fin de lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo era conveniente que fueran resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito, conservando al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

Así pues, todos aquellos incidentes de inejecución, denuncias de repetición del acto reclamado e inconformidades promovidas en términos de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito que hubieren sido promovidos después de la vigencia del referido acuerdo plenario serán resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito que tenga jurisdicción sobre el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito que hubiese dictado la sentencia respectiva y, si los citados Tribunales Colegiados de

emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—; mientras que en tratándose de amparo directo, el Tribunal que hubiere conocido del juicio de amparo remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá igualmente mediante un *incidente de repetición del acto reclamado*, si es fundada o no la denuncia presentada, en caso de ser fundada, la autoridad responsable será separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito correspondiente.

Nuestro Máximo Tribunal puede aplicar la sanción prevista en la fracción XVI del numeral precitado no sólo al resultar fundado un *incidente de inejecución de sentencia* o un *incidente de repetición del acto reclamado*, sino también en tratándose de la no suspensión del acto reclamado o cuando se admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente de conformidad con la fracción XVII del artículo 107 Constitucional; y en caso de incumplimiento de las resoluciones de controversia constitucionales o acciones de inconstitucionalidad según lo previsto en el último párrafo del artículo 105 Constitucional, supuestos de procedencia que precisaremos en el punto siguiente.

A pesar de que la facultad de ejercicio de la acción penal conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en diversa fracción y precepto constitucional se puede considerar que la fracción XVI del artículo 107, es el

Circuito estimaren que debe aplicarse la sanción prevista en el fracción XVI del artículo 107 Constitucional, previo dictamen suscrito por los tres Magistrados, deberán remitir el asunto al Más Alto Tribunal Constitucional para que éste sea quien aplique dicha fracción y artículo constitucional.

Sin embargo, cuando se trate de incidentes de inejecución, de denuncias de repetición del acto reclamado y de inconformidades, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por Tribunales Colegiados de Circuito será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien seguirá resolviendo lo relativo.

La razón por la que la Corte remitió éstos asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito, se debió a que la mayoría —por no generalizar— de ellos eran declarados improcedentes, infundados o sin materia y en los declarados fundados no se aplicaba la fracción XVI del artículo 107 Constitucional en atención a las diversas jurisprudencias. Pues como se señalará más adelante sólo hay muy pocos precedentes en que se haya aplicado tal fracción constitucional.

fundamento constitucional de la misma, ya que éste numeral es el que prevé con mayor precisión como deberá de actuar el Máximo Tribunal del País.

Ahora bien, de todo lo anterior advertimos que nuestra Ley Suprema consagra la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de lo relativo al cumplimiento de las sentencias de amparo debido al alto principio de obligatoriedad con el que la Constitución Federal reviste a los fallos constitucionales, por lo que el objeto de dicha facultad entraña el cumplimiento de las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal, pues si bien el Más Alto Tribunal puede ejercitar acción penal cuando se actualizan los diversos supuestos para su procedencia, su objeto primordial no es lograr la consignación de las responsables sino alcanzar mediante el procedimiento previo al ejercicio de la acción penal el cumplimiento aludido, lo cual podría considerarse como un medio de coacción contra las autoridades responsables dentro del juicio de amparo pues como ya dijimos de nada serviría este medio de control constitucional si sus sentencias no lograran ejecutarse por el desacato o evasivas de la responsable. Cumplimiento que contribuye a consolidar el imperio de la Carta Magna obligando a su respeto a todas las autoridades del país.

Los supuestos de procedencia son el elemento necesario para que el Máximo Tribunal del País pueda dar inicio a la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, la cual contempla dos sanciones a saber, una de carácter administrativo, consistente en la separación del cargo que desempeña la autoridad, y otra de carácter penal, consistente en la consignación directa al Juez de Distrito de quien se desempeñaba como autoridad responsable.

Para ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación previamente debe resolver *vía incidental*^{*} si efectivamente la autoridad responsable incurrió o no en alguno de los supuestos ya mencionados, una vez así, funcionando en Pleno juzgará sobre la aplicación de las sanciones. Aplicando, en su caso, primeramente la sanción administrativa, mediante la separación de la responsable del cargo que desempeñaba, la cual tiene que ver con el carácter de servidor público del funcionario contumaz que al actuar de esa manera ha incurrido en abuso de autoridad. Si la autoridad responsable gozara de fuero constitucional previamente la Corte remitirá a la *autoridad competente*^{**} la declaración de que es el caso de aplicar la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal y las constancias de autos que estime necesarias a fin de solicitar el desafuero de la referida autoridad para si poder consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda, aplicando así, la sanción de carácter penal, la cual obedece a que su contumacia o desobediencia adquiere también naturaleza penal pues configura ya un tipo delictivo que habrá de sancionarse en términos del Código Penal Federal.

Al respecto, es preciso mencionar que el procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el mencionado procedimiento penal ordinario se llamaba *desafuero*, pues con él se privaba al alto funcionario de su fuero constitucional, ahora se llama *declaración de procedencia*, el cual es muy parecido al del juicio político de responsabilidad, en su primera instancia, por lo cual es frecuente que se confundan.

Para que la Corte pueda llevar a cabo el ejercicio de la acción penal a que se ha hecho alusión no debe olvidarse todo lo que se comento en capítulos anteriores puesto que al igual que la consignación hecha por el Ministerio Público está debe

* "De ningún modo debe verse a este último como un proceso nuevo de aquel mediante el cual ha de aplicarse por otro órgano la sanción, ya que el mismo queda integrado en su totalidad como juicio de amparo, con lo cual es posible que el todo adquiera 'carácter' jurisdiccional" COSSIO DÍAZ, José Ramón. "Las Atribuciones no Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Primera Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., UNAM. México 1992, pág. 36.

** Congreso de la Unión.

de estar precedida por una investigación en la que se acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, ya que lo contrario se traduciría en una violación a las formalidades de todo procedimiento penal, sin embargo, tenemos como característica de la facultad de consignación de la Corte, el hecho de que la determinación del ejercicio de la acción penal no va a derivar de la integración de una averiguación previa sino de un incidente a través del cual se va acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la autoridad responsable, en cuyo caso se trataría únicamente del delito de abuso de autoridad sancionable de acuerdo con el Código Penal en Materia Federal, tal y como lo dispone el artículo 208 de la Ley de Amparo, al señalar:

“ARTICULO 208.- Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y consignada 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 aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.”

El delito de abuso de autoridad se encuentra previsto en el artículo 215 del Código Penal Federal, el que en la parte que nos interesa establece:

“Artículo 215. Cometen el delito de abuso de autoridad, los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

“... ”

“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 de 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 de multa y destitución e inhabilitación de dos

a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

Como vemos, el artículo de mérito impone al funcionario público que desacata los deberes impuestos en una sentencia de amparo, las penas consistentes en:

- a) Prisión hasta por nueve años;
- b) Multa hasta por cuatrocientos días del salario que el funcionario percibía al momento de cometer el ilícito, tomando en cuenta todos sus ingresos;
- c) Destitución; e,
- d) Inhabilitación hasta por nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión de carácter público.

Es oportuno destacar que aunque la destitución y la inhabilitación tienen por objeto impedir que el funcionario público que ha incurrido en responsabilidad por desobediencia a una ejecutoria de amparo continúe en el ejercicio de sus funciones, sus efectos son diversos ya que la primera se refiere únicamente a la separación definitiva del cargo que desempeñaba el funcionario al cometer la conducta delictuosa con la posibilidad de desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión de carácter público; mientras que la inhabilitación, se refiere a la imposibilidad de desempeñar en el futuro cualquier otro empleo, cargo o comisión públicos, siendo los alcances de la destitución más limitados que los de la inhabilitación.

La separación de la autoridad tendrá como objeto facilitar la ejecución de las sentencias de amparo, pues como ya dijimos su cumplimiento es de extrema importancia, el cual se lograra mediante la eliminación del obstáculo principal, que es el funcionario que no quiere cumplirlo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el incidente de inexecución de sentencia 163/1997, fallado el veintitrés de octubre de dos mil, sostuvo:

“... En ese orden, se advierte que la actitud contumaz de un funcionario público para dar cumplimiento a una sentencia de amparo, trae como consecuencia:

1. Su inmediata separación del cargo (suspensión) y la sujeción al proceso penal respectivo en los términos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, es decir, en esta primera fase, la separación del cargo es provisional en tanto se resuelve su situación jurídica respecto del delito que se le imputa por desobediencia a una ejecutoria de amparo.

2. Resuelta su situación jurídica, la separación definitiva (destitución) del cargo que desempeñaba al momento de cometer el delito de que se trata y la imposibilidad de desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión de carácter público (inhabilitación) hasta por un período de nueve años.”

Así las cosas, si el Más Alto Tribunal del País advierte que la autoridad responsable —funcionario público— desacata una ejecutoria de amparo únicamente le corresponde actuar como lo indica la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, es decir, separar inmediatamente de su cargo a dicha autoridad, y consignarla al Juez de Distrito correspondiente quien determinará durante el proceso penal su situación jurídica, decretando en su caso, su destitución del cargo y su inhabilitación para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión de carácter público hasta por un período de nueve años. Sobre el particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el incidente de inejecución a que se hizo referencia en el párrafo que antecede, manifestó:

“... En tal virtud, es evidente que la separación a que se refieren los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución General de la República y 108 de la Ley de Amparo no tiene el alcance de INHABILITACIÓN GENERAL PARA DESEMPEÑAR CUALQUIER CARGO, EMPLEO O COMISIÓN DE CARÁCTER PÚBLICO, pues dicha separación debe entenderse como la suspensión provisional del cargo en tanto se resuelve la situación jurídica del funcionario público de que se trata; y porque además, la destitución e inhabilitación, sólo pueden ser decretadas por la autoridad judicial que conozca del proceso penal respectivo una vez definida la situación jurídica del funcionario judicial de que se trata.”

Sin olvidar que la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se prevé también en el último párrafo del artículo 105, y en la fracción XVII del artículo 107 Constitucional, por lo que en ambos casos también se trataría del delito de abuso de autoridad sancionable de acuerdo con el Código Penal en Materia Federal, tal y como lo dispone el artículo 207 de la Ley de Amparo, y el 49 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar, respectivamente:

“ARTICULO 207.- La autoridad responsable que en los casos de suspensión admita fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada en los términos previstos por el Código Penal aplicable en materia federal.”

“ARTICULO 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.”

1.1. Supuesto de procedencia.

Como señalamos, anteriormente, el ejercicio de la acción penal por parte del Máximo Tribunal del País se actualiza en diversos supuestos los cuales están consagrados en nuestra Ley Fundamental, y son:

- a) Cuando la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratara de eludir la sentencia de la autoridad federal.
- b) Cuando la autoridad responsable desatienda la suspensión otorgada en el juicio de amparo o admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente.
- c) En caso de incumplimiento de las resoluciones de controversia constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

1.1.1. Cuando la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal.

La fracción XVI del artículo 107 Constitucional, ya comentada, es la que contempla estos supuestos, que consisten:

- a) En que la autoridad responsable en el juicio de amparo reitere la conducta declarada inconstitucional por la sentencia de amparo, a lo cual se le conoce como repetición del acto reclamado, es decir, en este supuesto la autoridad responsable nuevamente vuelve a dictar, ordenar, ejecutar o trata de ejecutar el acto declarado inconstitucional, a pesar de que en la sentencia de amparo el mismo fue declarado inconstitucional.
- b) En que la autoridad responsable obligada a cumplir la sentencia de amparo, se abstenga totalmente de obrar en el sentido ordenado en el fallo protector, o bien omita la obligación de dar, hacer o no hacer la cual constituya el núcleo esencial de la garantía violada y ejecute actos que resultan intrascendentes, secundarios o poco relevantes para dicho cumplimiento.

Ambos supuestos ya fueron brevemente explicados en el punto precedente, y más adelante, en lo relativo al fundamento legal será detallado su procedimiento vía incidental.

1.1.2. Cuando la autoridad responsable desatienda la suspensión otorgada en el juicio de amparo o admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente.

Este supuesto de procedencia encuentra su fundamento Constitucional en la fracción XVII, del artículo 107 de la Constitución Federal, el cual 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 a las bases siguientes:

“... ”

“XVII.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente...”

De lo anterior se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá ejercitar acción penal en contra de la autoridad responsable:

- a) Cuando desatienda la suspensión otorgada en el juicio de amparo, es decir, a sabiendas de que el juzgador de amparo otorgó la suspensión del acto reclamado ésta continúe con la ejecución del mismo, no paralizando los actos reclamados.
- b) Cuando en tratándose de amparo directo, la autoridad responsable obligada a resolver lo relativo a la suspensión del acto reclamado, no tome en cuenta la naturaleza de la violación alegada o la dificultad de los daños y perjuicios que pueda sufrir el tercero perjudicado al fijar la garantía, por el contrario fije una fianza inexistente o deficiente.

Para tener una mayor claridad de lo anterior señalaremos que cuando se promueve un juicio de amparo, el quejoso, además de solicitar la protección de la Justicia Federal por la violación de las garantías individuales que reclama, tiene la posibilidad de pedir la suspensión de los actos reclamados, primero en forma provisional y después en forma definitiva, misma que puede concedérsele también de oficio.*

* *“La suspensión de oficio tiende a la protección de los derechos personalísimos del agraviado (tales como la libertad, la vida, etcétera), en todos los casos en que se ataque su condición de hombre, y por excepción opera la medida de oficio en el aspecto patrimonial cuando trata de protegerse un valor insustituible que no puede restituirse físicamente si llegará a ser destruido, ni resarcirse por ser una calidad inherente a la cosa y que tampoco es apreciable en dinero.” Cfr. SOTO GORDOA, Ignacio Y LIEVANA PALMA, Gilberto. “La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo”. Editorial Porrúa S.A. de C.V.. México 1959, pág. 41 y sig.*

La Carta Magna establece en su artículo 107, fracción X, que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y al interés público.

La suspensión dentro del juicio de amparo impone a la autoridad responsable no sólo mantener las cosas en el estado en que se encuentran al decretarse, sino también *“la paralización, la detención del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca; y, si ya se inició, no prosiga, no continúe, que se detenga temporalmente, que se paraliquen sus consecuencias o resultados, que se evite que estos se realicen.”*⁴⁰

A la suspensión se le da el carácter de incidente *“...porque sobreviene como un proceso cautelar, inherente al juicio de amparo, al presentarse la demanda de garantías o durante el curso de la acción constitucional, pues puede promoverse en cualquier tiempo, en tanto no se dicte sentencia ejecutoria; y está creada como una medida precautoria para asegurar en forma temporal, desde que es concedida hasta que se pronuncia sentencia definitiva, el goce de los derechos cuya violación se reclama, mediante la conservación del estado que guardan las cosas al momento de ser decretada.”*⁴¹

Por lo tanto, la suspensión del acto reclamado, viene a ser una incidencia, suceso o acontecimiento dentro del juicio de amparo.

⁴⁰ *“Manual del Juicio de Amparo”*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 1999, pág. 109.

⁴¹ POLO BERNAL, Efraín. *“Los Incidentes en el Juicio de Amparo”*. Tercera reimpresión, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México 1997, pág. 26 y sig.

Tratándose de amparo indirecto sólo el Juez de Distrito o excepcionalmente el superior del tribunal que haya cometido la violación o el juez de primera instancia o cualquier autoridad judicial que ejerza jurisdicción en el lugar de ejecución del acto pueden ordenar la suspensión o no de los actos reclamados con el objeto de que las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.*

La suspensión puede ser provisional o definitiva. La provisional es decretada por auto, surte sus efectos desde que es concedida y notificada a la autoridad responsable hasta en tanto se dicta la suspensión definitiva, mientras que la suspensión definitiva se resuelve por medio de una sentencia interlocutoria con audiencia de las partes, surte efectos desde que es decretada e igualmente notificada a la autoridad responsable, y tiene vigencia hasta que se dicta sentencia definitiva en el amparo. Por lo que mientras no se haga la debida notificación a la autoridad responsable esta no estará obligada a respetar la suspensión.

En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se causen si no obtiene sentencia favorable en el juicio (artículo 125, primer párrafo), es decir, deberá fijarse garantía siempre y cuando exista tercero perjudicado. La ley reglamentaria prevé el mismo derecho a favor del tercero perjudicado al regular en su artículo 126 a la contragarantía, con la cual se obtendrá a su vez la ejecución del acto reclamado dejando sin efecto la suspensión obtenida con la garantía del quejoso en

* Los casos de excepción se refieren por un lado, a la jurisdicción concurrente, la cual se actualiza cuando se alegue la violación de las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, fracción I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal, y por el otro, a la jurisdicción auxiliar, la cual se actualizará cuando no resida Juez de Distrito en el lugar en que se tratare de ejecutar el acto, y únicamente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la constitución —artículos 37, 38 y 39 de la Ley de Amparo—.

tanto que con la ejecución del acto reclamado no quede sin materia el amparo. Ambas deberán de ser fijadas por el juzgador de una manera fundada y motivada.

Por su parte, en el juicio de *amparo directo** la autoridad responsable decidirá de plano, es decir, dictará la resolución correspondiente sin la tramitación incidental prevista para el amparo indirecto, sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado al momento de recibir la demanda de garantías sin substanciación especial no existiendo suspensión provisional ni definitiva como en el amparo indirecto, ya que se otorga o se niega de una sola vez, pero aplicándose las mismas reglas que para el amparo indirecto sobre la suspensión a petición de parte, es decir, fijando una garantía, o en su caso, una contragarantía, de existir tercero a quien pudiera ocasionarse daño o perjuicio alguno.

Ahora bien, para adentrarnos ya a los supuestos de procedencia contemplados en la fracción XVII del artículo 107 Constitucional debe señalarse, por último, que una vez concedida y notificada debidamente la suspensión del acto reclamado, la autoridad responsable deberá dar cumplimiento a ella manteniendo las cosas en el estado que guardaban antes de la violación. Para dar cumplimiento al auto de suspensión se observará lo dispuesto en los artículos 104 y 105, párrafo primero, 107 y 111 de la Ley de Amparo, relativos al cumplimiento de las sentencias de amparo, por lo que deberá notificársele a la responsable la suspensión otorgada para que le dé cumplimiento o, en su caso, una vez que la responsable haya concedido la suspensión en tratándose de amparo directo suspenderá la ejecución del acto reclamado, si dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha notificación no quedare cumplimentado el auto de suspensión o la interlocutoria respectiva, o no se encontrare en vías de ejecución, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito a quien corresponda conocer del juicio

* En los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la autoridad que emitió la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio será quien decidirá sobre la suspensión debido a que ésta dictó el acto que se reclama en el juicio.

requerirán al superior inmediato de la responsable para que la obligue a cumplir la suspensión, y en caso de que no se atendiere el requerimiento, si éste tuviese a su vez superior jerárquico también se le requerirá a él. De continuar el incumplimiento se enviará el expediente a nuestro Máximo Tribunal para que decida si la responsable debe ser consignada al órgano jurisdiccional competente. Mismo procedimiento se seguirá cuando se retarde el cumplimiento de la suspensión por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad obligada a suspender el acto reclamado.

Jean Claude Tron Petit señala que: ***“Los acuerdos que se dicten en el incidente de suspensión son de mayor trascendencia por lo que deben ser puntual y cabalmente cumplidos al igual que las sentencias que se dicten en el principal, atento a lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley de Amparo. En efecto para obtener la eficacia de proveídos suspensionales se seguirán los procedimientos para requerir previstos en los artículos 104 y 105, con el cúmulo de responsabilidades a que se refiere el diverso 107 y con las facultades previstas en el numeral 111, todos de la Ley de Amparo.”***⁴²

En otro orden de ideas, si después de concedida la suspensión no se lograra su cumplimiento se tramitará el incidente de incumplimiento previsto implícitamente en la fracción XVII del artículo 107 Constitucional, de conformidad con la fracción XVI del mismo precepto Constitucional, por medio del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá si es de aplicarse la sanción prevista en la fracción antes citada, es decir, separarla de su cargo y consignarla al Juez de Distrito correspondiente por el delito de abuso de autoridad tipificado en el artículo 215 del Código Penal Federal.

El artículo 206 de la Ley de Amparo, al respecto, establece:

⁴² ***“Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo”***. Segunda Edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., México 1999, pág. 278.

“ARTÍCULO 206.- La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.”

Lo anterior, en razón de que **“Lo que se persigue con el incidente de referencia es mantener la operatividad y eficacia del proveído cautelar que ordena la suspensión; y en caso de que fuere violada por las autoridades, conminarlas a acatar la decisión en lo subsecuente y restituir las cosas al estado que tenían al momento en que se decretó la suspensión, preservando con ello la materia del juicio hasta en tanto se decida la controversia en lo principal.”**⁴³

Al respecto cabe decir que los acuerdos que se dicten en el incidente de suspensión por medio de los cuales se conceda ésta son al igual que las sentencias de amparo de gran trascendencia, razón por la cual se castiga a las autoridades infractoras, teniendo como principal función el incidente de cumplimiento no imponer la sanción de mérito sino lograr de manera coactiva el cumplimiento del auto o interlocutoria suspensiva.

Por lo que hace al segundo de los supuestos de procedencia del ejercicio de la acción penal a favor de la Corte, que establece la fracción XVII del artículo 107 Constitucional, señalaremos que se actualiza cuando la autoridad responsable encargada en tratándose de amparos directos de resolver sobre la suspensión admite para otorgarla fianza que resulta ilusoria o insuficiente.

Como ya señalamos, en párrafos anteriores, cuando se reclama en el juicio de amparo sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, la autoridad responsable quien emitió el acto reclamado deberá resolver sobre la suspensión del mismo, en caso de que estime que es procedente pero que pudiera

⁴³ *Ibidem*, pág. 284.

ocasionar daños o perjuicios a un tercero fijará una caución o garantía para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que ese tercero pudiera resentir con el otorgamiento de la medida cautelar para el caso de que el quejoso no obtenga sentencia favorable, de conformidad con el artículo 125 de la Ley de la Materia. Pero a su vez, la suspensión también podrá quedar sin efectos si el tercero perjudicado da una contragarantía en términos del artículo 126 de la referida ley.

La fracción X del artículo 107 Constitucional prevé la suspensión del acto reclamado mediante garantía, para la cual establece que debe de tomarse en cuenta la naturaleza de la obligación alegada y la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir el agraviado con su ejecución.

Por lo tanto, la garantía o contragarantía que debe fijar la autoridad responsable debe ser suficiente para precisar los daños y perjuicios, en caso contrario, es decir, de resultar ilusoria o insuficiente, la responsable será sancionada en términos previstos por el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia, por configurarse el delito de abuso de autoridad, en términos del artículo 207 de la Ley de Amparo.

El aludido precepto 207 de la Ley de Amparo establece:

“ARTÍCULO 207.- La autoridad responsable que en los casos de suspensión admita fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada en los términos previstos por el Código Penal aplicable en materia.”

Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que las autoridades que conocen del juicio de amparo hagan cumplir el acuerdo que concede la suspensión dictando las órdenes necesarias para ello, según lo establece el artículo 111 de la Ley de Amparo.

1.1.3. En caso de incumplimiento de las resoluciones de controversia constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

El último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla los últimos dos supuestos en que es procedente la imposición de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, al señalar:

“ARTÍCULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

“... ”

“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.”

De lo anterior advertimos que el Más Alto Tribunal de la República podrá aplicar las sanciones previstas en la fracción de referencia:

- a) Cuando la autoridad obligada a dar cumplimiento a la sentencia dictada ya sea en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad, trate de eludir su cumplimiento, mediante una actitud contumaz.
- b) Cuando la autoridad obligada no deje sin efectos la aplicación indebida de una norma general o de un acto declarado inválido, o reitere tal acto o norma general, a pesar de que en la ejecutoria el mismo fue declarado inválido, a lo cual se le conoce como repetición del acto inválido.

Antes de entrar en materia sobre la actualización de los supuestos antes referidos es imprescindible mencionar algunos datos generales sobre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, pues aquellos se suscitan dentro del mismo proceso.

Las *controversias constitucionales** y las acciones de inconstitucionalidad constituyen al igual que el juicio de amparo medios de control constitucional, pues tienden a evitar o reparar las violaciones a la Constitución.

Sin pretender realizar un análisis de ambas instituciones señalaremos que el órgano judicial competente para conocer de tales medios de control constitucional lo será la Suprema Corte de Justicia de la Nación en única instancia, de conformidad con el artículo 105 Constitucional, el cual enumera asimismo mediante dos fracciones lo relativo a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad.

Las controversias constitucionales encuentran su fundamento en la fracción I del artículo 105 Constitucional, la cual establece los órganos entre los cuales se pueden suscitar, y que son de manera genérica; la Federación, un Estados, un Municipio, el Distrito Federal, o sus respectivos poderes u órganos. Mientras que la acción de inconstitucionalidad está prevista en la fracción II del mismo numeral. y únicamente podrá ser planteada por órganos legislativos minoritarios, los partidos políticos con registro federal o estatal o por el Procurador General de la República.

En las controversias constitucionales como su nombre lo indica únicamente se van a controvertir cuestiones de constitucionalidad, no comprendiendo otro tipo de materias.**

* La diferencia entre la fracción II y III del artículo 103 Constitucional que regula el juicio de amparo —a lo que se le ha denominado amparo por invasión de esferas— y las controversias constitucionales, reside en que en el primer caso la invasión de soberanías o esferas entre la federación o los Estados solamente puede plantearse en virtud de que tal invasión viole garantías individuales a un gobernado, siendo únicamente las personas individuales las que puedan impugnar tal invasión, mientras que las controversias constitucionales serán planteadas por las entidades oficiales a que se refiere la fracción I del 105 Constitucional, cuando sufran una invasión o vulneración a su soberanía. Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *"El artículo 105 Constitucional"*. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2000, pág. 64 y sig.

** El artículo sustento de la controversia constitucional excluye a las controversias que versen sobre materia electoral, independientemente de que se susciten en su aspecto federal, estatal o municipal. Para ello se prevé en la fracción III del artículo 41 de nuestra

Juventino V. Castro y Castro define a las controversias constitucionales como: ***"...procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tiene por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre los Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política."***⁴⁴

Mientras que en las acciones de inconstitucionalidad se va a controvertir una norma general considerada inconstitucional. Juventino V. Castro y Castro las define como: ***"...procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales."***⁴⁵

Una vez substanciado el procedimiento de ambos juicios respectivamente, de conformidad con la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor emitirá la sentencia correspondiente, la cual, será definitiva y en ella podrá declarar

Carta Magna la existencia de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

⁴⁴ Ob. cit., pág. 61.

⁴⁵ Idem., pág. 123.

la validez o invalidez de la norma general, o en tratándose únicamente de controversias constitucionales la validez o invalidez del acto impugnado, o bien, declarar el sobreseimiento por actualizarse alguna de las causales previstas en los artículos 19 y 20 de la Ley Reglamentaria de la Materia —no existiendo recurso alguno para impugnar tales sentencia ya que se trata de juicios uniinstanciales, y siempre son resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno—.

Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general tendrá efectos generales siempre y cuando haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros. Tratándose de controversias constitucionales además se requiere que dichas controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, o bien que se planten entre los Poderes de la Federación, o entre dos Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; o entre dos órganos del gobierno del Distrito Federal, también sobre la constitucionalidad de sus actos o de disposiciones generales.

Una vez que la sentencia ha causado ejecutoria por ministerio de ley, la autoridad obligada deberá dar cumplimiento al fallo dentro del plazo fijado para ello en la sentencia de referencia, mismo que debe ser evaluado por el juzgador para lograr el cumplimiento de la ejecutoria.

El objeto primordial de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad será la invalidación de la norma, del tratado impugnado o en su caso, del acto impugnado que contravenga a la Ley Suprema, para así, hacer prevalecer los mandatos constitucionales, por lo que es necesario que una vez que se haya declarado tal invalidez se le dé cumplimiento a la ejecutoria.

El cumplimiento de la sentencia dará por concluido el proceso al haberse restituido la Supremacía Constitucional.

En el supuesto de que la autoridad obligada, transcurrido el término concedido, no de cumplimiento a la ejecutoria, el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley Reglamentaria prevé un pequeño procedimiento de ejecución. Cuando a pesar del requerimiento tendiente a lograr el cumplimiento de la ejecutoria la autoridad obligada no le diera cumplimiento el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro Ponente para los efectos de la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, es decir, para que ese Tribunal Supremo, mediante un *incidente de inejecución en los juicios constitucionales del artículo 105*, someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal separando a la autoridad responsable de su cargo y consignándola al Juez de Distrito correspondiente.

Actualizándose así, uno de los supuestos previstos en el último párrafo del artículo 105 Constitucional en que nuestro Máximo Tribunal de conformidad con la fracción XVI del artículo 107 puede ejercitar la acción penal ante el órgano judicial correspondiente.

El segundo supuesto se actualiza cuando una vez declarada la invalidez de la norma o del acto impugnado cualquier autoridad la aplica o emite un acto repetitivo al invalidado, estando así frente a un caso de incumplimiento a lo establecido en el fallo. Ante esto, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho al Presidente de la Corte, quien dará vista a la autoridad responsable para que en el plazo de diez días deje sin efectos el acto, en caso contrario, el Presidente 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 Federal, o sea, para que de conformidad con la fracción XVI del artículo 107 Constitucional separe a la autoridad responsable de su cargo y la consigne al órgano jurisdiccional correspondiente.

2. LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL. ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA.

Para poder entender la facultad que nuestro ordenamiento constitucional confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al ejercicio de la acción penal es imprescindible abordar los antecedentes de la que fuera la original fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal de 1917, así como el análisis de las modificaciones que desde su vigencia ha tenido la fracción antes citada.

2.1. Antecedentes.

La facultad de ejercicio de la acción penal a favor del Más Alto Tribunal de la República encuentra su fundamento constitucional en lo relativo al juicio de amparo, específicamente en el cumplimiento de sus ejecutorias, por lo que es prudente analizar primeramente hasta que momento se regulo el juicio de garantías en nuestro marco constitucional para así tener conocimiento de cuando a partir de su regulación se confirió a la Corte dicha facultad.

El *Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana* conocido generalmente con el nombre de "*Constitución de Apatzingan*", sancionado el veintidós de octubre de mil ochocientos catorce, estableció únicamente de manera expresa en su Capítulo V, los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.

Por su parte, el *Acta Constitutiva de la Federación* aprobada el treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro y la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* aprobada con breves modificaciones el tres de octubre del mismo año, ambas consideradas como un todo orgánico-constitucional y que caen bajo el nombre genérico de "*Constitución de 1824*", es considerada como el

antecedente remoto del juicio de garantías al plantear desde luego la protección por leyes sabias y justas de los derechos fundamentales del hombre.

Por lo que respecta a las "*Siete Leyes Constitucionales de 1836*", a las "*Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843*" y "*El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*", encontramos que al igual que la Constitución de 1824 seguían regulando los derechos fundamentales del hombre, con la novedad de que se fueron agregando nuevos derechos esenciales.

Fue hasta la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* promulgada el cinco de febrero de mil ochocientos cincuenta y siete, cuando se consolidó por primera vez la protección constitucional de los gobernados frente a los actos de las autoridades en los artículos 101 y 102 en donde se establecían las bases del juicio de amparo, los cuales, textualmente indicaban:

"Artículo 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 estos, que invadan la esfera de la autoridad federal."

"Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."⁴⁶

Del artículo 101 se puede observar la procedencia del juicio de amparo, la cual no se ha visto modificada hasta nuestros días pues el entonces artículo 101 de

⁴⁶ Los artículos transcritos fueron tomados de la obra: "*Historia del Amparo en México*". Tomo II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1999, pág. 351.

la Constitución de 1857, fue recogido íntegramente por el Constituyente de 1917, y plasmado en su correlativo 103.

Por su parte, el artículo 102 establece los principios fundamentales del juicio de amparo tales como el de instancia de petición de parte agraviada y el de relatividad de la sentencia.

Como vemos, la Constitución de 1857 en sus artículos 101 y 102 reguló lo relativo al juicio de amparo, sin embargo, en aquel entonces aún no se hacía referencia alguna a la ejecución de las sentencias de amparo. Cabe mencionar que dichos ordenamientos constitucionales sirvieron de base para la reglamentación de nuestra primera Ley de Amparo la cual marcó en 1861 el nacimiento formal del juicio de amparo como medio de control constitucional ejercido exclusivamente por el Poder Judicial Federal, razón por lo que haremos referencia de las leyes que han reglamentado al juicio de amparo pues como reglamentarias del mismo puede aclararnos los antecedentes de la facultad de mérito, en la inteligencia de que se hará mención de éstas conforme la Constitución Federal vigente de que emanen.

La primera Ley de Amparo decretada el treinta de noviembre de mil ochocientos sesenta y un. bajo el manto protector de la Constitución de 1857, en su sección primera donde regulaba lo relativo al juicio de amparo cuando se violaban garantías individuales preveía lo referente a la ejecución de las sentencias estableciendo en sus artículos 14 y 15, lo siguiente:

“Artículo 14. El Juez de Distrito cuidará de la ejecución de su fallo, requiriendo formalmente á nombre de la Unión al superior de la autoridad responsable, siempre que éste al tercer día de haberlo recibido no hubiere dándole cumplimiento de su parte.”

“Artículo 15. Si á pesar de ese requerimiento el fallo no hubiere sido ejecutado, el juez dará aviso al gobierno supremo, para que dicte la providencia que convenga.”⁴⁷

⁴⁷ Los artículos de la Ley de Amparo de 1861, fueron transcritos de la obra: *“Historia del Amparo en México”*. Tomo III. *ob. cit.*, pág. 31 y sig.

De estos artículos podemos advertir que en ese entonces se regulaba la ejecución de las sentencias en una forma precaria, al establecer que el Juez de Distrito era quien se encargaba de que sus fallos fueran acatados por las autoridades requiriéndolos para su cumplimiento, y si estos eran omisos el juez podía requerir a sus superiores jerárquicos para pedir el cumplimiento de la sentencia de amparo y si aún así no se daba cumplimiento a la sentencia de amparo se le daba aviso al gobierno supremo para que éste dictara la providencia que estimara correcta. La mención de gobierno supremo hace entender que era al Presidente de la República a quien se le daba aviso del incumplimiento de la sentencia de amparo para que dictara la providencia de mérito pues la Constitución de 1857 no establecía la figura de gobierno supremo, lo cual hace pensar que en realidad se trata del titular del Ejecutivo Federal pues en la Constitución de Apatzingán de 1814 se le daba esa denominación.

Así pues, por primera vez se establece en esta Ley de Amparo un pequeño procedimiento de ejecución a cargo del Juez de Distrito, previendo que si aún y con éste la autoridad responsable no ejecutaba el fallo debía ser merecedora de una sanción impuesta por el Ejecutivo Federal, lo cual podría considerarse como el primer antecedente legal de la facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte, pues aunque todavía no se preveía la consignación como medio para hacer cumplir las sentencias de amparo si se establecía ya la intervención del Ejecutivo para lograr tal cumplimiento mediante la imposición de una sanción, la cual constituía un medio de coacción para la autoridad responsable.

Esta Ley de Amparo tuvo una vigencia relativamente corta pues fue abrogada por la de 1869 debido a la falta de técnica que impero a la primera haciéndose necesario su mejoramiento; hecho trascendente en la vida jurídica del país, pues en ella se recogieron ideas de ilustres juristas como Don Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Ignacio L. Vallarta y Emilio Rabasa, quienes sentaron en esta Ley de Amparo las bases del juicio de garantías.

La nueva Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, decretada el diecinueve de enero de mil ochocientos sesenta y nueve, constó de 31 artículos, la innovación de ésta para efectos del presente estudio consistió en que ya se contempló un Capítulo especial en el que se regulaba con mayor precisión lo relativo a las sentencias de amparo y su ejecución.

El Capítulo IV, en lo relativo a la ejecución de sentencia establecía:

"CAPÍTULO IV."

"Sentencias en su última instancia y su ejecución."

"..."

"Art. 18. Luego que se pronuncie la sentencia, se devolverán al juez de distrito los autos con testimonio de ella, para que cuide de su ejecución."

"Art. 19. El juez de distrito hará saber sin demora la sentencia al quejoso, y á la autoridad encargada inmediatamente de ejecutar el acto que se hubiere reclamado; y si dentro de veinticuatro horas esta autoridad no procede como es debido en vista de la sentencia, ocurrirá á su superior inmediato, requiriéndolo en nombre de la Unión, para que haga cumplir la sentencia de la corte. Si la autoridad ejecutora de la providencia no tuviere superior, dicho requerimiento se entenderá desde luego con ella misma."

"Art. 20. Cuando á pesar de este requisito no empezare á cumplirse la sentencia, ó no se cumpliese del todo, si el caso lo permite, dentro de seis días; el juez dará aviso al ejecutivo de la Unión, que cumplirá con la obligación que le impone la fracción XIII del artículo 85 de la Constitución federal."

"Art. 21. Si no obstante la notificación hecha á la autoridad, el acto reclamado quedare consumado de un modo irremediable el juez de distrito encausará desde luego al inmediato executor del acto; ó si no hubiere jurisdicción sobre él por gozar de la inmunidad de que trata él artículo 103 de la constitución, dará cuenta al congreso federal."

“Art. 22. Si ya estaba hecho el requerimiento de que habla este artículo 19, y á pesar de él se consumó el acto reclamado serán encausados la autoridad que hubiere ejecutado y su superior.”

“...”

Como se puede apreciar nuevamente el Juez de Distrito era quien vigilaba la ejecución de las sentencias de amparo, para ello debía dar aviso inmediatamente a la autoridad encargada de ejecutar la sentencia quien contaba con un término de veinticuatro horas para ello, transcurrido dicho término sin que se le diera cumplimiento a la ejecutoria, el Juez de Distrito en nombre de la Unión requería al superior jerárquico de la responsable en caso de que lo tuviere, de persistir el incumplimiento el Juez daba aviso al ejecutivo de la Unión para que éste con fundamento en la fracción XIII del artículo 85* de la Constitución Federal lo auxiliara en el ejercicio de la función jurisdiccional.

En el caso de que se hubiera concedido el amparo y el acto reclamado se hubiere consumado de un modo irreparable, *el Juez de Distrito consignaba de inmediato al ejecutor del acto y a su superior* si a éste ya le hubiera requerido su cumplimiento, en caso de que gozarán de inmunidad, el Juez de Distrito daba cuenta al Congreso Federal para que hiciera lo correspondiente.

Como vemos esta ley previó un procedimiento de ejecución más completo y estableció, al igual que la anterior Ley de Amparo, que de no ser suficiente éste para lograr la ejecución de la sentencia debía dársele aviso al Ejecutivo de la Unión para que auxiliara al Juez de Distrito en el cumplimiento del fallo.

Siendo relevante el hecho de que su artículo 21 estableció que en caso de que el acto reclamado se ejecutara de un modo irreparable el Juez de Distrito debía

* Precepto que establecía: “Artículo 85.- Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: ...XIII.- Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.” TENA RAMÍREZ, FELIPE. “Leyes Fundamentales de México 1808-1998”. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998, pág. 621.

encausar al ejecutor del acto, previendo que en caso de que este gozara de inmunidad debía darse cuenta al Congreso para que lo privara de tal inmunidad. Lo relevante deriva de que ya se prevé como sanción la consignación de la autoridad ante el incumplimiento de lo dispuesto en la ejecutoria de amparo, como lo es el consumir el acto reclamado sobre el cual se había concedido la protección constitucional.

Lo anterior, entrelazado con el primer antecedente surgido en la Ley de Amparo de 1861 significa un gran avance de lo que es en nuestros días la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aunque, como vemos, la consignación no estaba en manos del Más Alto Tribunal, pero si en favor de un órgano del Poder Judicial Federal como lo es el Juez de Distrito.

Esta Ley fue abrogada por la Ley de Amparo —Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de cinco de febrero de mil ochocientos cincuenta y siete— decretada el catorce de diciembre de mil ochocientos ochenta y dos, misma que constó de 81 artículos y en la cual se estableció un Capítulo especial para la ejecución de las sentencias, que establecía:⁴⁸

“CAPÍTULO VIII.”

“De la ejecución de las sentencias.”

“48. Pronunciada la ejecutoria por la Suprema Corte, se devolverán los autos al juez de distrito, con testimonio de ella, para que cuide de su ejecución, y cuando dicha ejecutoria se refiera a individuos pertenecientes al ejército nacional, por violación de la garantía de la libertad personal, la misma corte, al devolver los autos al juez, mandará copia de su sentencia, por conducto de la secretaria de justicia, a la secretaria de guerra, a fin de que ésta por la vía más violenta remueva todos los inconvenientes que la disciplina militar pudiera oponer a su inmediato cumplimiento.”

⁴⁸ Los artículos de la Ley de Amparo de 1882 fueron transcritos íntegramente de la obra: “Historia del Amparo en México”. Tomo IV, *ob. cit.*, pág. 620 y sig.

"49. El juez de distrito hará saber sin demora la sentencia a las partes y á la autoridad encargada inmediatamente de ejecutar el acto que se hubiere reclamado; y si antes de veinticuatro horas, esta autoridad no procede como es debido, en vista de la sentencia, ocurrirá a su superior inmediato requiriéndolo en nombre de la Unión, para que haga cumplir la sentencia de la corte. Si la autoridad ejecutora de la providencia no tuviere superior, dicho requerimiento se entenderá desde luego con ella misma."

"50. Cuando a pesar de ese requerimiento no se obedeciere la ejecutoria, y dentro de seis días no estuviere cumplida, si el caso lo permite, ó en vía de ejecución, en la hipótesis contraria, el juez pedirá por conducto del ministerio de justicia, el auxilio de la fuerza pública, si con ella se puede vencer la resistencia que se oponga á llevar á debido efecto la ejecutoria. El poder ejecutivo federal, por si ó por medio de los jefes militares, cumplirá con la obligación que le impone la fracción XIII del artículo 85 de la Constitución, y estos jefes darán auxilio a la justicia en los términos que lo dispone la Ordenanza general del ejército y las leyes, bajo las penas que éstas señalan."

"51. En los casos de resistencia a que se refieren los dos artículos anteriores, el juez de distrito, siempre que se haya consumado de un modo irremediable el acto reclamado, procesará a la autoridad encargada inmediatamente de su ejecución; y si esta autoridad goza de la inmunidad que concede la Constitución a los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, dará cuenta al congreso federal ó a la Legislatura respectiva, para que proceda conforme a sus atribuciones."

"..."

De este Capítulo advertimos como novedad el hecho de que el Juez ante la actitud contumaz de la responsable tenía la obligación de pedir el auxilio de la fuerza pública para vencer la resistencia opuesta.

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, esta fue la última Ley de Amparo, toda vez que la misma fue abrogada y en adelante todo lo relativo al juicio de amparo se reguló dentro del Código de Procedimientos Federales de 1897 y posteriormente en el de 1908.

El Código de Procedimientos Federales de 1897 contemplaba en su Capítulo VI todo lo referente al juicio de amparo, en forma específica se refería a la ejecución de las sentencias en la Sección X del mismo, en donde establecía:

“SECCIÓN X.”

“De la ejecución de las sentencias.”

“Art. 828. Pronunciada la sentencia por la Suprema corte, se devolverán los autos al Juez de distrito, con testimonio de aquella para que cuide de su ejecución.

Cuando se refiera a individuos pertenecientes al Ejército por violación de la garantía de la libertad personal, se mandará copia de la misma sentencia, por conducto de la Secretaria de Justicia á la Secretaria de Guerra, a fin de que ésta por la vía más violenta remueva los inconvenientes que pudieran entorpecer su cumplimiento.”

“Art. 829. El Juez de Distrito hará saber sin demora á las partes y á la autoridad la sentencia ejecutoria. Si esta no quedare cumplida dentro de las veinticuatro horas siguientes, el Juez ocurrirá al superior inmediato de dicha autoridad, para que haga cumplir la sentencia. Si la autoridad ejecutora no tuviere superior, el requerimiento se entenderá desde luego con ella misma.”

“Art. 830. Cuando a pesar de ese requerimiento no se obedeciere la ejecutoria, y dentro de seis días no estuviere cumplida, si el caso lo permite, ó en vía de ejecución, en la hipótesis contraria, el juez procederá como previene el art. 581 de este Código.”

“Art. 831. Si por la resistencia de que hablan los dos artículos anteriores, se consumare de un modo irremediable el acto reclamado, el Juez de Distrito procesará a la autoridad ejecutora; y si esta autoridad goza de la inmunidad que, conforme a la Constitución federal ó como consecuencia de ella, tienen los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, dará cuenta al Congreso Federal ó a la Legislatura respectiva, para que proceda conforme a sus atribuciones.”

“Art. 832. Si cualquiera de las partes ó la autoridad responsable creyesen que el Juez de Distrito, o por exceso ó por defecto, no cumple con la ejecutoria de la Corte, podrán ocurrir en queja ante

este Tribunal, pidiéndole que revise los actos del inferior. Con el informe justificado que éste rinda, la Corte confirmará o revocará la providencia, absteniéndose siempre de alterar los términos de la ejecutoria. El escrito de los interesados y el informe del Juez se remitirán á la corte de la manera que ordena el artículo 775."

"Artículo 833. El tercero que se considere perjudicado por exceso en la ejecución de alguna sentencia, podrá acudir en queja á la Suprema Corte."

Como se advierte el presente Código contenía casi las mismas disposiciones que la Ley Orgánica que lo antecedió, salvo que en este se adicionó la procedencia de la queja por exceso o defecto en el cumplimiento de las ejecutorias, la cual podía ser promovida por cualquiera de las partes ante la Suprema Corte de la Nación.

Posteriormente este Código fue derogado, para entrar en vigor el Código de Procedimientos Federales de 1908, el que reguló en su Título II, Capítulo VI, lo relativo al juicio de amparo trayendo una serie de innovaciones para la materia.

Lo relativo a la ejecución de las sentencias de amparo se contempló de manera especial en la Sección XI del mismo capítulo, el cual establecía:

"SECCIÓN XI."

"De la ejecución de las sentencias"

"Artículo 777. Pronunciada la ejecutoria, se devolverán los autos al juez de distrito, con testimonio de ella para que cuide de su ejecución. En casos urgentes en que la Corte lo estime necesario, podrá ordenar por telégrafo la ejecución de sus resoluciones."

"Artículo 778. Si la sentencia se refiera á individuos pertenecientes al ejercito por violación de la garantía de la libertad personal, la autoridad revisora dará aviso de lo substancial de la sentencia, por conducto de la Secretaría de Justicia á la de Guerra, á fin de que ésta, por la vía más violenta, remueva los inconvenientes que pudieren entorpecer su cumplimiento. Esto, sin perjuicio de que el juez de distrito remita

la ejecutoria á dicha Secretaria de Guerra por conducto de la de Justicia."

"Artículo 779. El juez de distrito hará saber sin demora á las partes y a la autoridad responsable la sentencia ejecutoria, para su más pronto y exacto cumplimiento. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación, no quedare cumplimentada, cuando el caso lo permita, ó en vía de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de distrito ocurrirá al superior inmediato de dicha autoridad para que haga cumplir la sentencia. Sí la autoridad ejecutora no tuviere superior, el requerimiento sé entenderá desde luego con ella misma. Cuando a pesar de este requerimiento no se obedeciere la ejecutoria, el juez procederá como lo previene él artículo 479."

"Artículo 780. Si el retardo en el cumplimiento de la ejecutoria fuere por desobediencia, evasivas ó proceder ilegal, de la autoridad responsable, ó de cualquiera otra que intervenga en la ejecución, el juez de distrito instruirá proceso a la autoridad responsable del hecho; y si ésta gozará de la inmunidad que conforme a la Constitución Federal ó como consecuencia de ella, tienen los altos funcionarios de la Federación ó de los Estados, dará cuenta al Congreso Federal ó a la Legislatura respectiva para que procedan conforme a sus atribuciones. De la misma manera procederá contra la autoridad ejecutora, si por resistencia de ésta al cumplir la ejecutoria, se consumare de un modo irremediable el acto reclamado."

"Artículo 781. Ningún expediente de amparo por actos contra la vida, contra la libertad individual ó por alguno de los prohibidos en el artículo 22 de la Constitución Federal podrá mandarse archivar por el juez de distrito, sino hasta que la ejecutoria quede enteramente cumplimentada."

"Artículo 782. Cuando el acto reclamado conste de distintos hechos y el amparo se hubiere concedido solamente contra uno ó algunos de ellos, en los mismos se ejecutará la sentencia, dejando subsiste el acto en todo lo demás."

"Artículo 783. Si cualquiera de las partes ó la autoridad responsable creyere que el juez de distrito, por exceso ó por defecto, no cumple con la ejecutoria de amparo podrá ocurrir en queja ante la Corte, en vía de revisión. Con el informe justificado que rinda dicho juez, el tribunal revisor confirmará ó revocará la providencia, absteniéndose siempre de alterar los términos de la

ejecutoria. El escrito de los interesados y el informe del juez, se remitirán de la manera que ordena el artículo 725.

“Artículo 784. El que se considere perjudicado por exceso ó defecto en la ejecución de alguna sentencia de amparo, podrá acudir en queja al juez del distrito, si se trata de la autoridad responsable.”

Gran parte de esta sección continuó con lo establecido en los anteriores ordenamientos, como novedad encontramos que en casos urgentes la Corte podía ordenar por telégrafo la ejecución de sus resoluciones (artículo 777); se da a la autoridad responsable la posibilidad de que en caso de que la ejecutoria no pueda ser cumplida dentro de las veinticuatro horas, por lo menos se encuentre en vías de ejecución en ese término (artículo 779); se hace extensiva la sanción que se vine estudiando a aquellos casos en que la autoridad responsable retardara el cumplimiento del fallo, por desobediencia, evasivas o procedimientos ilegales, estableciendo que se le seguiría un proceso tanto a ella como contra aquella que interviniera en la ejecución de la sentencia, previendo también que si gozaban de inmunidad debía dársele cuenta al Congreso para que los privara de ella (artículo 780); por último en lo referente al cumplimiento de las sentencias, se estableció que en tratándose de amparos por actos contra la vida, la libertad o alguno de los prohibidos en el artículo 22 de la Constitución Federal no podría archivarse el expediente sino hasta que la ejecutoria quedare completamente cumplimentada (artículo 781).

El Código de Procedimientos Federales de 1908 fue el último ordenamiento que reguló lo relativo al juicio de garantías bajo el manto protector de la Constitución de 1857, pues años más tarde vendría el movimiento revolucionario que no sólo traería modificaciones sociales sino también jurídicas. Naciendo así bajo el seno del Constituyente de 1917 nuestro vigente ordenamiento supremo.

Hemos hecho énfasis a las Leyes Reglamentarias del juicio de amparo debido a que lo dispuesto en estas es quizá el antecedente que puede identificarse

directamente con el contenido de lo que fue la original fracción XI del artículo 107 de la Constitución de 1917.

2.2. Trayectoria.

La Constitución Federal de 1917, vigente hasta nuestros días, plasmó lo relativo al juicio de amparo en sus artículos 103 y 107, los cuales se transcriben en su texto original, para una mayor comprensión del presente estudio:

"Art. 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."⁴⁹

"Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley, la que se ajustará a las bases siguientes:

I. La sentencia será siempre tal, que solo ocupe de individuos particulares limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivase;

II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa en ellas, o que cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia se haya alegado en la segunda, por vía de agravio.

La suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que

⁴⁹ Artículo tomado de la obra: *"Leyes Fundamentales de México 1808-1998"*. ob. cit., pág. 860 y sig.

ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación;

III. En los juicios civiles o penales sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes de procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él, y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso;

IV. Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva en un juicio civil sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa.

Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente;

V. En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pida amparo se suspenderá por la autoridad responsable cuyo efecto el quejoso le comunicará dentro del término que fije la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria;

VI. En juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva solo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionará, a menos que la otra parte diere contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediere el amparo y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior;

VII. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, la que se adicionara con las que indicare la otra parte, en ella misma la autoridad responsable, de una manera breve, clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que dejará nota en los autos;

VIII. Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del juez del Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el

procurador general o el agente que al efecto designare y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga;

IX. Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido, o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibándose en ellas las pruebas que las partes interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrá exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley y de la manera que expresa la regla VIII.

La violación de las garantías de los artículos 16,19 y 20 se reclamará ante el Superior Tribunal que la cometa o ante el juez de Distrito que corresponde, pudiéndose recurrir en uno y otro caso a la corte contra la resolución que se dicte.

Si el juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en el que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo. El que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

X. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo y cuando emita fianza que resultare ilusoria o insuficiente. siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare;

XI. Si después de 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, para que juzgue;

XII. Los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido dentro de las 72 horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular en el acto mismo de concluido el término, y si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes lo pondrá en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignado a la autoridad o al agente de ella el que verificada una aprehensión no pusiere al detenido a disposición de su juez dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, el término mencionado se agregará él suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y en el que se verificó la atención.”⁵⁰

Como podemos advertir, la Constitución de 1917 recogió íntegramente en su artículo 103, lo plasmado en el artículo 101 de la Constitución del 57, ya que estableció los mismos supuestos de procedencia para el juicio de amparo.

Por lo que hace al artículo 107, este substituyó al que sería el 102 en la Constitución de 1857 pero implantado de manera detallada las bases generales del juicio de amparo mediante doce fracciones.

La actual fracción XVI del artículo 107 Constitucional, que como ya vimos, confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de ejercitar acción penal en contra de la autoridad responsable que incumpla una ejecutoria de amparo, proviene como vemos de la original fracción XI del artículo 107 de la Constitución de 1917, que para una mayor claridad transcribimos nuevamente:

“XI. Si después de 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, para que juzgue;”

De la exposición de motivos de la Constitución de 1917, en lo tocante a esta fracción, destaca lo siguiente:

“Para garantizar la obediencia de la autoridad responsable al precepto sobre suspensión del acto reclamado y la eficacia de la fianza para que garantice efectivamente el pago de los perjuicios,

⁵⁰ Artículo obtenido de la obra: *“México a través de sus Constituciones”*. Derechos del Pueblo Mexicano. Serie VI, Tomo X, ob. cit., pág. 681 y sig.

en caso de no proceder el amparo, se ordena por la fracción X que se consigne a la autoridad responsable cuando se infrinjan las disposiciones relativas, y se determina la responsabilidad solidaria penal y civil de dicha autoridad con el litigante que haya ofrecido la fianza y con el fiador mismo.

También se provee el caso de que la autoridad responsable, no obstante haber sido concedido el amparo a favor de determinada persona, insista en ejecutar el acto, y se manda que en este caso sea inmediatamente separado de su cargo, y se le juzgue en la forma legal.⁵¹

Imponiéndose así por primera vez en un precepto constitucional dos sanciones para la autoridad responsable que incumpliera el fallo protector —ya sea por repetición del acto reclamado o por abstención en su cumplimiento—, consistentes en la separación de su cargo y en su consignación ante el Juez de Distrito correspondiente.

El hecho de que en esta fracción del artículo 107 se establecieran tales sanciones, se debió a los antecedentes surgidos de las leyes que reglamentaron los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, pues como ya vimos en estas se establecieron capítulos relativos a la ejecución de las sentencias y se contemplaba que en caso de incumplimiento el Juez de Distrito separaría de su cargo a la autoridad responsable e iniciaría un proceso penal en su contra. Concretizándose así con mayor precisión y de manera constitucional lo establecido en las leyes reglamentarias de la materia vigentes bajo la constitución de 1857.

Así pues, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se estableció en lo relativo al juicio de amparo un medio de coacción contra las autoridades responsables que desobedecieran las ejecutorias de amparo, ante una actitud contumaz o un acto repetitivo del reclamado dentro del juicio de amparo, por el cual se hubiera concedió el amparo.

⁵¹ Véase Exposición de Motivos de la Constitución de 1917, localizada en la Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Resaltándose que tal fracción no establecía que autoridad sería la competente para imponer las sanciones de mérito.

La facultad de ejercicio de la acción penal contemplada dentro de la fracción XI del artículo 107 Constitucional desde su entrada en vigor ha sido objeto sólo de dos reformas.

La primera de ellas, fue el 19 de febrero de 1951, por medio de la cual pasa de la fracción XI a la XVI, quedando redactada de la siguiente manera:

“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 a las siguientes bases:

“... ”

“XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda.”⁵²

La segunda reforma es de 31 de diciembre de 1994, y es la que se encuentra vigente a partir del 17 de mayo de 2001.

De la exposición de motivos de reforma de 1994, se desprende lo siguiente:

“Existe un reclamo frecuente por parte de abogados y particulares, en virtud de que las sentencias de amparo no siempre se ejecutan. Ello ocasiona que personas que vencen en juicio a una autoridad, no obtienen la protección de sus derechos por no ejecutarse la sentencia. De ahí que la iniciativa presenta una propuesta de modificación en lo concerniente a la ejecución de las sentencias de amparo.

Las dificultades para lograr el cumplimiento de las sentencias tienen varios orígenes por una parte, la única sanción por incumplimiento es tan severa, que las autoridades judiciales han tenido gran cuidado de imponerla. Por otra parte, en ocasiones

⁵² Artículo tomado de la obra: *“Leyes Fundamentales de México 1808-1998”*. ob. cit., pág. 860.

se ha evidenciado la falta de voluntad de algunas autoridades responsables para cumplir la resolución de un juicio en que hubieren sido derrotadas. Finalmente, en ocasiones las autoridades responsables, ante la disyuntiva que se plantea entre ejercer el derecho hasta sus últimas consecuencias dando pie a conflictos sociales de importancia, o tratar de preservar el orden normativo optan por no ejecutar la sentencia. Con todo, no es posible que en un Estado de derecho se den situaciones en que no se cumpla con lo resuelto por los tribunales. En la presente iniciativa se propone un sistema que permitirá a la Suprema Corte de Justicia contar con los elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento y, a la vez, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a situaciones reales de enorme complejidad. El sistema de cumplimiento que se plantea es lo suficientemente preciso como para que también pueda utilizarse en la ejecución de las sentencias dictadas en los casos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105. La iniciativa incluye las correspondientes remisiones.

En la reforma se propone modificar la fracción XVI del artículo 107 constitucional a fin de dotar a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones necesarias para permitirle valorar el incumplimiento de las sentencias, al punto de decidir si el mismo es o no excusable. Esta posibilidad permitirá que los hechos sean debidamente calificados y que se decida cómo proceder en contra de la autoridad responsable.

Adicionalmente, se propone establecer en la misma fracción XVI la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias, de manera que se pueda indemnizar a los quejosos en aquellos casos en que la ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que el propio quejoso pudiera obtener con la ejecución.

Finalmente, se propone introducir en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la figura de la caducidad en aquellos procedimientos tendientes a lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo. Si bien es cierto que mediante el juicio de amparo se protegen las garantías individuales de manera que su concesión conlleva el reconocimiento de una violación a las mismas, también lo es la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica. No es posible que ante la falta de interés jurídico por parte del quejoso, los órganos de justicia continúen demandando a los responsables por su cumplimiento y manteniendo la falta de definición del derecho en nuestro país. Al igual que acontece con la caducidad de la instancia en el propio juicio de amparo, las

modalidades de la reforma propuesta se dejan a la ley reglamentaria."

Una vez vista la trayectoria de la vigente fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución Federal proveniente de la original fracción XI de la Constitución de 1917, es necesario hacer referencia de las Leyes de Amparo relativas a los años de 1919 y 1939, que han regido bajo su manto protector.

Bajo la Constitución Federal de 1917 nació la primera Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107, decretada en 1919 por Don Venustiano Carranza.

En lo que interesa para el presente estudio, la Ley de Amparo de 1919 en su Capítulo X, reguló lo relativo a la ejecución de las sentencias de amparo de la siguiente manera:

"CAPÍTULO X."

"De la ejecución de las sentencias."

"ARTICULO 124. Pronunciada por la Suprema Corte una sentencia en los juicios de amparo de que ella deba conocer en única instancia, lo comunicará así a la autoridad responsable, mandándole la ejecutoria para que la cumpla. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que dicha autoridad hubiere recibido la mencionada ejecutoria, ésta no quedare cumplimentada, si fuere posible, o en vías de ejecución en la hipótesis contraria, la Suprema Corte, a petición de cualquiera de las partes, requerirá a la autoridad responsable para que en un término perentorio la cumplimente, y cuando a pesar del requerimiento ésta no la hiciere, la Suprema Corte la consignará a quien corresponda para que proceda criminalmente en su contra y comunicará la resolución al superior jerárquico de la autoridad responsable, a fin de que inmediatamente se provea al cumplimiento de la sentencia; el mencionado superior jerárquico será responsable de la ejecución en los mismos términos que la autoridad contra quien se pidió el amparo. Lo mismo se observará cuando el cumplimiento de la ejecutoria se retarde con evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o cualquiera otra que intervenga en la ejecución."

“ARTICULO 125. Si la autoridad responsable gozare de inmunidad conforme a la Constitución Federal, la Suprema Corte lo participará a quien corresponda para que proceda conforme a la ley.”

“ARTICULO 126. Cuando se trate de un juicio de amparo de que haya conocido el juez de Distrito, luego que cause ejecutoria la sentencia pronunciada por éste o que se reciba el testimonio de la sentencia en revisión pronunciada por la Suprema Corte, que deberá remitirla desde luego y aun en casos urgentes ordenarse la ejecución por telégrafo, el Juez de Distrito dará a conocer sin demora a las partes y a la autoridad responsable para su más pronto y exacto cumplimiento. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación no quedare cumplimentada, cuando el caso lo permita o no esté en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito ocurrirá al superior inmediato de dicha autoridad para que haga cumplir la sentencia; y si la autoridad ejecutora no tuviere superior, el requerimiento se entenderá desde luego con ella misma. Cuando a pesar de este requerimiento no se obedeciere la ejecutoria, la Suprema Corte procederá como lo dispone la fracción XI del artículo 107 de la constitución.”

“ARTICULO 127. Ningún expediente de amparo por actos contra la vida, contra la libertad individual o por alguno de Los prohibidos en él artículo 22 de la Constitución Federal, podrá mandarse archivar hasta que la ejecutoria quede enteramente cumplida, ya sea dictada por la Suprema Corte o por el juez de Distrito, de cual lo cuidará el Ministerio Público.”

“ARTICULO 128. Cuando el acto reclamado conste de distintos hechos y el amparo se hubiere concedido solamente contra uno o algunos de ellos, en los mismos se ejecutará la sentencia, dejando subsistente el acto en todo lo demás.”

“ARTICULO 129. Si cualquiera de las partes o la autoridad responsable creyere que el juez de Distrito, por exceso o por defecto, no cumple con la ejecutoria de amparo podrá ocurrir en queja ante la Corte. Con el informe justificativo que rinda dicho Juez, el Tribunal revisor confirmará o revocará la providencia, absteniéndose siempre de alterar los términos de la ejecutoria. El escrito de los interesados y el informe del Juez se remitirán de la manera que ordena él artículo 66.”

“ARTICULO 130. Cuando la autoridad responsable en los amparos de que conozca la Corte en única instancia, incurriere en exceso o en defecto, al ejecutar la sentencia de aquella, los interesados podrán también ocurrir en queja ante la misma Corte. La queja se presentará ante la autoridad responsable, la que la remitirá a la Corte con el informe correspondiente, para que ésta lo resuelva como ordena el artículo anterior.”⁵³

Este capítulo contempla en gran parte lo establecido en sucesor Código de Procedimientos Federales de 1908, aunque también podemos observar una serie de innovaciones debido a que nació bajo el seno de la Constitución de 1917, la cual como ya dijimos en lo relativo al juicio de amparo implantó nuevas bases.

De entre las innovaciones que trajo consigo esta ley, y que nos interesan, son de mencionarse las siguientes:

El artículo 126 reglamentó la fracción XI, del artículo 107 de la Constitución Federal al establecer que en caso de incumplimiento de la ejecutoria de amparo la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía proceder como lo disponía la precitada fracción XI, es decir, separar a la autoridad responsable de su cargo y consignarla al Juez de Distrito correspondiente.

Cabe recordar que en textos anteriores el Juez de Distrito podía consignar a la autoridad responsable pero sólo en el caso de que una vez concedido el amparo hubiera ejecutado el acto de un modo irreparable. Constituyendo lo anterior el antecedente a lo dispuesto en el precepto 126 de la Constitución en 1917. Con la diferencia de que era el Juez de Distrito quien consignaba, y tal consignación procedía ante un incumplimiento definitivo —pues al ejecutarse el acto por el cual se había concedió el amparo, se está en presencia de un incumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de amparo—, mientras que el artículo 126 ya establecía en favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de consignar a la

⁵³ Los artículos de la Ley de Amparo de 1919, fueron transcritos íntegramente de la obra: “Historia del Amparo en México”. Tomo V, *ob. cit.*, pág. 661 y sig.

responsable ante el incumplimiento, él que ya no requería que el acto reclamado se consumara de un modo irreparable, bastaba con que la autoridad responsable tuviera una actitud contumaz para acatar el fallo.

Esto es, la Ley de Amparo de 1919 vino a establecer como autoridad competente para ejercitar la acción penal en contra de la autoridad responsable que incurriera en incumplimiento de la sentencia de amparo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues como ya dijimos la Constitución de 1917, en la fracción XI, del artículo 107, había dejado una laguna al respecto.

Por otra parte, en el capítulo relativo al de responsabilidades, en su artículo 162 se estableció que si la autoridad responsable insistía en la repetición del acto reclamado o trataba de eludir la sentencia o la orden de suspensión del acto reclamado, sería destituida de su cargo y arrestada. El artículo aludido, era del tenor siguiente:

“Artículo 162. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, en los casos a que se refiere la primera parte del artículo 160*, se le impondrá las penas allí establecidas, en los demás casos se aplicarán las penas de destitución y de arresto mayor o menor, según la gravedad y demás circunstancias del caso.”

La Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de 1919, fue derogada dejando su paso a la Ley de Amparo de 1936, vigente a nuestros días.

La Ley de Amparo de 1936 reguló lo relativo a la ejecución de las sentencias de amparo en su Libro Primero, Título Primero, Capítulo XII, mismo que se transcribe a continuación:

* *“Artículo 160. La autoridad responsable que no obedezca la orden de suspensión del acto reclamado, en los casos de condenación a muerte o de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, será destituida de su empleo y castigada con pena de uno a seis años de prisión...”*

"CAPÍTULO XII"

"ARTÍCULO 104. *En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones 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 o la autoridad que haya conocido del juicio la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la hará 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 se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se de 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 o la autoridad que haya conocido del juicio requerirá, 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 se requerirá a este último.*

Quando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XI, de la Constitución, 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 la competencia de la Suprema Corte de Justicia en única instancia, 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 la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio.

En el propio despacho en que se 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."

"ARTÍCULO 107. *Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observarán (sic) también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trata por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución.*

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiese concedido el amparo."

"ARTÍCULO 108. *En los casos que se sometan al conocimiento de la Suprema Corte, para la aplicación de la fracción XI del artículo 107 constitucional, los Jueces de Distrito, o las Salas respectivas, acompañarán a los autos un informe que terminará con la declaración de dichas autoridades de que, a su juicio, se trata de eludir la ejecutoria o se insiste en la repetición del acto reclamado.*

La Suprema Corte, teniendo en cuenta dicha declaración y las constancias respectivas, determinará, si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente."

"ARTÍCULO 109. *Si la autoridad responsable que deba ser separada conforme al artículo anterior gozare de fuero constitucional, la Suprema Corte, si procediere, declarará que es el caso de aplicar la fracción XI 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 110. *Los Jueces de Distrito a quienes se hicieren consignaciones por incumplimiento de ejecutoria, o por repetición del acto reclamado, se limitarán a sancionar tales*

hechos, y si apareciere otro delito diverso se procederá como lo previene la parte final del artículo 208.”

“ARTÍCULO 111. Lo dispuesto en el artículo 108 debe entenderse sin perjuicio de que el Juez de Distrito, o la autoridad que haya conocido del juicio, hagan cumplir la ejecutoria de que se trata dictando las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia, para que de cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita, y, en su caso, el mismo Juez de Distrito se constituirá en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo. Para los efectos de esta disposición, el Juez de Distrito podrá salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso. Si después de agotarse todos estos medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio de amparo solicitará, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se trate, y aquellos en que la ejecución consista en dictar nueva resolución en el expediente o asunto que haya motivado el acto reclamado, mediante el procedimiento que establezca la ley; pero si se tratare de la libertad personal, en la que debiera restituirse al quejoso por virtud de la ejecutoria, y la autoridad responsable, se negare a hacerlo u omitiere dictar la resolución que corresponda dentro de un término prudente, que no podrá exceder de tres días, el Juez de Distrito, o la autoridad que haya conocido del juicio, mandará ponerlo en libertad sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución que proceda. Los encargados de las prisiones darán debido cumplimiento a las órdenes que les giren conforme a esta disposición, los Jueces Federales o la autoridad que haya conocido del juicio.”

“ARTÍCULO 112. En los casos a que se refiere el artículo 106 de esta ley, si la Sala que concedió el amparo no obtuviere el cumplimiento de la ejecutoria respectiva, dictará las órdenes que sean procedentes al Juez de Distrito que corresponda, quien se sujetará a las disposiciones del artículo anterior en cuanto fueren aplicables.”

“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 del cumplimiento de esta disposición.”⁵⁴

En la exposición de motivos de dicho ordenamiento, respecto al capítulo anterior, se expresó lo siguiente:

“Todo el Capítulo ‘de la ejecución de las sentencias’, que comprende los artículos 104 a 113, está elaborado en vista de lograr un sistema eficiente que asegure el cumplimiento de las determinaciones que tomen las autoridades que conozcan del amparo.”⁵⁵

Para una mejor comprensión de los antecedentes de cada artículo observaremos las reformas que cada uno ha tenido, hasta llegar al texto vigente.

El artículo 104 de la Ley de Amparo de 1936 desde su entrada en vigor solamente ha sido modificado en una ocasión, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno.

Por su parte, el artículo 105 ha sufrido las siguientes reformas:

La primera reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, para quedar su texto de la siguiente manera:

“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 trata de revisión contra

⁵⁴ Los artículos transcritos de la Ley de Amparo de 1936 y sus respectivas reformas fueron tomados de la obra: “Historia del Amparo en México”. Tomo VI, Primera y Segunda Parte. *Ibidem*.

⁵⁵ Véase exposición de Motivos de la Ley de Amparo de 1936, localizada en la Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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 se 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."

La segunda reforma a dicho artículo fue publicada el 30 de abril de 1968, estableciéndose:

"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 trata 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 se 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.

Quando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

La última reforma del artículo de mérito fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro.

El artículo 106 de la Ley de Amparo ha sido objeto de cuatro diversas reformas.

La primera de ellas, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, para establecer lo siguiente:

“ARTÍCULO 106. En los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en única instancia, o del Tribunal Colegiado de Circuito, en 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 la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio. En el propio despacho en que se 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.”

El siete de enero de mil novecientos ochenta se adicionó a dicho artículo un párrafo, para quedar de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 106. En los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en única instancia, o del Tribunal Colegiado de Circuito, en 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 la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio. En el propio despacho en que se 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.

El quejoso podrá solicitar que se de por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido, el Juez de Distrito oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente y, si procede, la forma y cuantía de la restitución, señalando un plazo final para el debido acatamiento de la ejecutoria."

Por decreto de veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, se reformó el artículo 106 de la Ley de Amparo, reforma que se publicó el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, para quedar de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 106. En los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en única instancia, o del Tribunal Colegiado de Circuito, en 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 la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio. En el propio despacho en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se de 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."

La última reforma sufrida al artículo 106 de la Ley de Amparo fue por decreto de veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho.

El artículo 107 de la Ley de Amparo desde su entrada en vigor no ha sufrido modificación alguna a su texto original.

Por su parte, el artículo 108 ha sufrido dos reformas desde su entrada en vigor, la primera de ellas fue por decreto de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, cuyo texto indicaba:

“ARTÍCULO 108. En los casos que se sometan al conocimiento de la Suprema Corte, para la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal los Jueces de Distrito, el Tribunal Colegiado de Circuito o las Salas respectivas, acompañarán a los autos un informe que terminará con la declaración de dichas autoridades de que, a su juicio, se trata de eludir la ejecutoria o se insiste en la repetición del acto reclamado.

El Pleno de la Suprema Corte, teniendo en cuenta dicha declaración y las constancias respectivas, determinará si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.”

La última reforma al artículo 108, fue por decreto de tres de enero de mil novecientos sesenta y ocho, publicado el treinta de abril del referido año.

Por otro lado, el artículo 109 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, ha sufrido una reforma por decreto de 30 de diciembre de 1950, publicada el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno.

El artículo 110 del multicitado ordenamiento no ha sufrido alteración alguna de su texto original.

El artículo 111 de la Ley de Amparo, ha sido objeto de una sola modificación, por decreto de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta, que fue publicada

en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno.

El texto del artículo 112 de la Ley de Amparo, no ha sido alterado desde su promulgación por decreto de treinta de diciembre de mil novecientos treinta y cinco, que fue publicada el diez de enero de mil novecientos treinta y seis.

Por último el artículo 113, ha sido objeto de dos reformas, la primera de ellas por decreto de tres de enero de mil novecientos sesenta y tres, misma que se publicó el cuatro de febrero del referido año, para quedar así:

“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 del cumplimiento de esta disposición y especialmente que las autoridades responsables cumplan y hagan cumplir las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población ejidal y comunal.”

La última reforma a dicho precepto fue realizada con motivo del decreto de veintiocho de mayo de mil novecientos setenta y seis, publicado el veintiocho de junio de ese mismo año.

El Capítulo relativo a la Ejecución de las Sentencias de Amparo, comprendido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1936, vigente hasta nuestros días, será analizado en lo que interesa para el presente estudio en el punto siguiente, razón por la cual para evitar repeticiones innecesarias no haremos en este momento mención de ello.

3. FUNDAMENTO LEGAL DE LA FACULTAD DE EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

El fundamento legal que regula el procedimiento que nos ocupa lo encontramos tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

La facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte encuentra su fundamento legal en diversas disposiciones de observancia general debido a que como ya mencionamos los supuestos de procedencia se actualizan por diversas causas y dentro de diversos procedimientos, como lo es; el juicio de amparo, en lo relativo al cumplimiento de las sentencias de amparo y a la concesión de la suspensión del acto reclamado; el juicio relativo a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en lo referente al cumplimiento de las sentencias; y por último, debido a que como órgano del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, es la competente para resolver la procedencia de las sanciones previstas en la fracción XVI, del artículo 107 Constitucional.

3.1. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Hemos precisado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 107, fracción XVI, otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de separar de su cargo a las autoridades responsables dentro del juicio de amparo y a consignarlas al órgano jurisdiccional correspondiente. Por su parte la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé la competencia a favor del Máximo Tribunal del país funcionando en Pleno para conocer de dicha facultad, según se desprende de su Título Segundo

denominado "De la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Capítulo II "Del Pleno", Sección 2a. "De sus Atribuciones", artículo 10, fracción VII, al establecer:

"ARTICULO 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"...

"VII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

Es decir, cuando se actualicen las hipótesis ya referidas únicamente será la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno la que podrá determinar la procedencia de la separación de la autoridad y el ejercicio de la acción penal contra la misma por el delito de abuso de autoridad.

Sobre el particular, el Máximo Tribunal del País a emitido el siguiente criterio:

"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 (sic) 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." (Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 115-120 Primera Parte, Página: 142)

Es oportuno destacar que aún y cuando la Constitución Federal sólo haga referencia en forma específica en la fracción XVI del numeral 107 que a nuestro Máximo Tribunal compete aplicar la destitución y consignación de la autoridad responsable cuando se actualicen los supuestos estipulados en la misma fracción, no hay que olvidar que en diversa fracción y precepto constitucional también se le otorga a la Corte la tan mencionada facultad.

3.2. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo vigente hasta nuestros días establece disposiciones específicas referidas a la ejecución de las sentencias de amparo en los artículos 104 al 113 del Libro Primero denominado "Del Amparo en General", Título Primero

“Reglas Generales”, Capítulo XII “De la Ejecución de Sentencias”; y en el Título Quinto denominado “De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo”, Capítulo II “De la Responsabilidad de las Autoridades”, artículos 208 y 209.

El Capítulo XII, del Título Primero regula las actividades necesarias para dar inicio al procedimiento de ejecución de sentencias, partiendo de la notificación de la sentencia de amparo que ha causado ejecutoria por parte de los órganos de control constitucional a las autoridades responsables para que éstas le den cumplimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes a su notificación, o en su caso, se encuentre en vías de ejecución, para posteriormente establecer los procedimientos para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo otorgándole al Más Alto Tribunal los elementos necesarios para ello, estableciendo primeramente el *incidente de inejecución de sentencia* donde se impone la obligación al órgano constitucional de remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando la autoridad responsable no diere cumplimiento a la ejecutoria de amparo a pesar de los requerimientos formulados tanto a ella como a su superior jerárquico, con la finalidad de que resuelva si la autoridad responsable incurrió en desacato a la ejecutoria de amparo, y en su caso, imponer las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal; estableciendo seguidamente la *inconformidad* que procederá cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la sentencia de amparo, imponiéndose de igual forma al juzgador de amparo la obligación de enviar los autos a la Corte, para que ésta resuelva lo procedente; asimismo este Capítulo regula lo relativo a la *denuncia de repetición del acto reclamado* la que procederá cuando la parte interesada estime que la autoridad responsable volvió a emitir un acto con las mismas características al reclamado dentro del juicio de amparo, denuncia que conocerá Nuestro Máximo Tribunal en caso de resultar fundada o a petición de la parte interesada cuando ésta manifieste su *inconformidad* con la resolución del juzgador de amparo que declaró infundada dicha denuncia, de resultar fundada la autoridad responsable será inmediatamente separada de su cargo y consignada a

la autoridad correspondiente. Proveyendo en su última parte, las medidas necesarias que deben tomarse hasta obtener el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, y manifestando que ningún juicio de amparo podrá archivarse hasta en tanto no se encuentre cumplida la sentencia de amparo o a pareciere que ya no hay materia para su ejecución.

Por su parte, el Título Quinto denominado "De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo", Capítulo II "De la Responsabilidad de las Autoridades", contiene las sanciones a que serán mercedoras las autoridades responsables que insistan en la repetición del acto reclamado o traten de eludir el cumplimiento de las sentencias de amparo. Estableciendo por un lado la sanción de carácter administrativa, y por el otro, la de carácter penal sancionada en los términos que el Código Penal Federal señala para el delito de abuso de autoridad.

De algunos de los procedimientos previstos en la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo, y que se encuentran regulados dentro del Capítulo XII antes referido, se desprende el fundamento legal de la facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece como procedimientos para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo, los contenidos en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"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 de 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 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.” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Octubre de 1995, Tesis: P. LXIV/95, Página: 160)

De la tesis anteriormente transcrita advertimos que la procedencia de cada uno de los procedimientos a que hace alusión depende de que se actualicen algunos supuestos, que todos tienden a lograr el cumplimiento de las ejecutorias de amparo, y sólo en la inejecución de las sentencias de amparo, en la repetición del acto reclamado y en la inconformidad, de resultar fundados la Corte podrá separar a la autoridad responsable de su cargo y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda. Razón por la cual analizaremos únicamente esos procedimientos.

3.2.1. Incidente de Inejecución de sentencias.

De conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo, las sentencias que conceden el amparo y la protección de la Justicia Federal tienen por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada restableciendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, si el acto reclamado es de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, obligar a la autoridad responsable a actuar en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir lo que ésta exija.

Los órganos de control constitucional, es decir, los juzgadores que hayan conocido de los juicios de amparo, tienen la obligación de hacer cumplir las ejecutorias dictadas en el juicio de garantías. Efraín Polo Bernal manifiesta que: *“Por ejecución de sentencia de amparo, debe entenderse el imperativo constitucional que impone a los jueces de Distrito, a la autoridad que haya conocido del juicio en términos del artículo 37, a los Tribunales Colegiados de Circuito y a la Suprema Corte de Justicia, que haya dictado la sentencia, hacer cumplir la orden contenida en ella, es decir, a realizar todos los actos tendientes a producir los efectos de la sentencia que concedió el amparo, esto es, la destrucción del acto autoritario respecto del cual fue concedido, si dicho acto constituyó una actuación, una conducta activa; o a forzar a la*

autoridad responsable a actuar si lo que de ella se combatió es una omisión, una abstención de realizar determinada conducta.”⁵⁶

De acuerdo a lo anterior, habrá inexecución de una sentencia cuando a pesar de los medios utilizados por los juzgadores constitucionales para lograr el cumplimiento del fallo protector, este no se logre ya sea por que **“...la autoridad responsable abiertamente o con evasivas se abstiene totalmente de obrar en relación con los deberes jurídicos impuestos por la ejecutoria, o bien, no realiza la obligación de dar, hacer o no hacer, que constituye el núcleo esencial de la garantía que se estimó infringida en la sentencia, sino que realiza actos intrascendentes, secundarios o poco relevantes para lograr el cumplimiento.”⁵⁷**

Para la formación del incidente de inexecución de sentencia —en el cual la Corte determinará si la autoridad responsable debe ser separada de su cargo y consignada a la autoridad jurisdiccional competente para la aplicación de la pena correspondiente—, deben llevarse a cabo los siguientes actos:

Previamente la autoridad que haya conocido del juicio de amparo debe notificar a la responsable que la sentencia en que se concedió el amparo ha causado ejecutoria, en el mismo auto le ordenará que le dé cumplimiento a la misma dentro de las veinticuatro horas siguientes e informe sobre el cumplimiento que le de al fallo de referencia, iniciando así el procedimiento de ejecución de sentencias. Lo anterior de conformidad con el artículo 104 de la Ley de Amparo el cual dispone:

“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

⁵⁶ Ob. cit. pág. 144.

⁵⁷ *“Manual para Lograr el Eficaz Cumplimiento de las Sentencias de Amparo”*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1999, pág. 54.

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 se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se de al fallo de referencia."

Una vez así, si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación la sentencia de amparo no quedare cumplida cuando la naturaleza del acto lo permita o, en caso contrario, no se hubiere iniciado los tramites para su cumplimiento, el órgano jurisdiccional requerirá a cuantos superiores jerárquicos tenga la autoridad responsable hasta lograr su cumplimiento, según lo establece el primer párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, el cual es del tenor literal siguiente:

"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 trata 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 se requerirá a este último."

El requerimiento al superior inmediato de la autoridad responsable obedece a que este haga uso de todas las facultades de las que está investido a fin de obligar a la inferior a cumplir sin demora ni excusa el fallo de amparo, en caso de

no atenderse aun así el requerimiento, si este tuviere superior jerárquico, también se le requerirá para que lo obligue a acatar la sentencia de amparo.

Pudiendo también incurrir en responsabilidad los superiores jerárquicos pues el principio de obligatoriedad de las sentencias de amparo obliga a todas las autoridades que de una forma u otra intervengan en la ejecución del fallo constitucional, según lo dispuesto en el último párrafo del artículo 107 de la Ley Reglamentaria, el cual dispone:

“Las autoridades requeridas como superiores incurren en responsabilidad por el incumplimiento de las sentencias protectoras, al igual que sucede con las autoridades contra cuyos actos se haya concedido el amparo.”

El párrafo segundo del numeral 105 establece que si agotado el procedimiento de ejecución no se lograre el cumplimiento del fallo protector, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo remitirá los autos originales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determine si procede aplicar las sanciones previstas en la fracción XVI, del numeral 107 Constitucional, iniciando así la segunda fase del incidente de inejecución de sentencia. El citado párrafo segundo dispone:

“Cuando no se obediere 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.”

Lo antes dicho también se aplicará cuando la autoridad responsable para dar cumplimiento al fallo realice actos intrascendentes que no inciden en el núcleo esencial de la obligación exigida pues se está en presencia de un incumplimiento a lo ordenado en el fallo protector, ya que ésta tiene la ineludible obligación de

cumplir en los términos requeridos, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 107 de la Ley de Amparo, el cual dispone:

“Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observará también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trata por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución.”

En lo relativo al cumplimiento de las sentencias de amparo son dos las faces procesales y también dos autoridades federales que intervienen en el procedimiento. Sirve de sustento a lo anterior, la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

“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. Luego si la Tercera Sala de esta Suprema Corte, con posterioridad al acuerdo de presidencia que ordenó se le enviara un expediente para los efectos de los artículos 106, 108 y 112 de la Ley de Amparo, acuerda con plena jurisdicción, que se reitere al Tribunal responsable el envío del informe que la presidencia le tiene solicitado en relación a la desatención de la ejecutoria de amparo que se le atribuye, y conmina a la misma responsable con imponerle una multa y, posteriormente acuerda declarar sin materia el incidente de inejecución de sentencia en atención a

que el tribunal responsable había acreditado que quedó cumplimentada la ejecutoria de amparo respectiva, es de reconocer que la Sala actúa con plenas facultades para apreciar el acatamiento de la ejecutoria de amparo y dar por concluido el asunto mandándolo archivar, pues en esas circunstancias esta H. Suprema Corte carece de los presupuestos necesarios para conocer de la contumacia atribuida a la responsable y desestimada por el órgano judicial federal competente como lo es quien conoció del juicio constitucional. La desestimación del incumplimiento de una ejecutoria de amparo por parte de una de las Salas de esta H. Suprema Corte o bien por un tribunal colegiado de circuito, por no admitir recurso alguno, da lugar a que el asunto concluya con la declaración de acatamiento del fallo.” (Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 12 Primera Parte, Página: 33)

La inejecución de una sentencia de amparo se tramitará ante la Corte mediante un incidente en virtud de que éste **“...es el procedimiento o conjunto de actos necesarios para substanciar una cuestión incidental, esto es, aquella que, relacionada con el objeto del proceso, se suscita sobre asuntos conexos con dicho objeto o sobre la concurrencia de presupuesto del proceso o de sus actos”**⁵⁸

Es decir, en el juicio de amparo, la inejecución de una sentencia de amparo constituye una cuestión que se relaciona con el objeto fundamental del mismo, y que sobreviene fuera del asunto principal.

El envío del expediente original del juicio de amparo lo hará el órgano jurisdiccional que haya conocido del juicio de amparo mediante un acuerdo debidamente fundado y motivado en el cual manifestará que ante la actitud contumaz de la autoridad responsable, y de sus superiores jerárquicos si los tuviera, envía los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para efectos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución.

⁵⁸ DE LA OLIVA SANTOS, Andrés. Voz: Incidente. *“Diccionario Jurídico Espasa”*. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid 1998, pág. 512.

Una vez remitidos los autos a la Corte, el Presidente de este Alto Tribunal dictará un acuerdo en el que ordenará formar y registrar el incidente de inejecución de sentencia y lo turnará a alguno de los Ministros para su estudio.

No habiendo término legal alguno para iniciar el incidente de referencia debido a que el cumplimiento de las sentencias de amparo es de orden público, y no pueden archivarse sino hasta que quede enteramente cumplida la sentencia que concede el amparo y la protección de la Justicia Federal, según se desprende del artículo 113 de la Ley de Amparo, el cual dice:

“ARTICULO 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 del cumplimiento de esta disposición.”

Ahora bien, pese a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 105 de la Ley Reglamentaria de la Materia, así como a todo lo antes dicho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no siempre conocerá de los incidentes de inejecución de sentencia, pues en tratándose de amparos indirectos aquellos que se tramiten a partir del primero de julio de dos mil uno* estarán a lo establecido en el Acuerdo General 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a que ya se ha hecho referencia en los inicios del presente capítulo, por lo que una vez agotado el procedimiento de ejecución, el Juez de Distrito no remitirá los autos a nuestro Más Alto Tribunal sino al Tribunal Colegiado del circuito al que corresponda para que éste determine si la responsable tuvo o no una actitud contumaz para acatar la ejecutoria de amparo y sólo de comprobar que si la tuvo remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que aplique la fracción XVI, del artículo 107 Constitucional.

* Por se la fecha en que entró en vigor el Acuerdo Plenario 5/2001. Por lo tanto, los asuntos en los que su hubiere solicitado la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes de la vigencia de dicho acuerdo, hasta el día de hoy, se continúan tramitando conforme lo establece el segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo.

Es decir, en amparo indirecto los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán de los incidentes de inejecución de sentencia con fundamento en los artículos 94, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, fracción VI, 21, fracción XI y 37, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto quinto, fracción IV, del Acuerdo Plenario 5/2001*, toda vez que no se estará en el caso de aplicar la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, sin embargo, cuando estimare que debe aplicarse la sanción prevista en la fracción de mérito, previo dictamen suscrito por los tres Magistrados, remitirá el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciéndolo del conocimiento de las autoridades responsables respectivas, para que sea el Pleno quien decida sobre la separación y consignación de la autoridad omisa.**

Así pues, en el amparo indirecto la tramitación de estos asuntos siempre que no se fuere aplicar la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional será competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, seguirán el mismo trámite que se llevaba ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la salvedad de que, como ya se dijo, no podrán resolver separar de su cargo a la autoridad responsable ni consignarla al Juez de Distrito correspondiente pues dicha facultad pertenece por disposición constitucional a nuestro Más Alto Tribunal.

Por su parte, tratándose de amparo directo los incidentes de inejecución de sentencia seguirá siendo competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea funcionando en Pleno o en Salas, lo cual dependerá de que se

* El referido acuerdo, en la parte conducente, dispone: "QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades específicas en los puntos Tercero y Cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: IV. Los incidentes de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado consideradas fundadas por el Juez de Distrito y las inconformidades promovidas en términos de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, derivadas de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito...".

** Según se desprende del punto décimo sexto del Acuerdo General 5/2001.

actualice o no la imposición de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, esto es, si en el incidente en cuestión la resolución no sea en el sentido de separar del cargo y consignar a la autoridad responsable, la competencia será a favor de una de las Salas de la Corte, con fundamento en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105 de la Ley de Amparo, 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero, fracción IV, del Acuerdo Plenario 1/1997*, aprobado el día veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete, toda vez que no se estará en el caso de aplicar la sanción prevista en el primero de los preceptos invocados; por el contrario, si en la resolución se confirma el desacato e incumplimiento de las autoridades, el Pleno decidirá sobre la separación y consignación de la autoridad omisa con fundamento en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105 de la Ley de Amparo, y 10, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Esto es así, ya que la fracción VII, del artículo 10° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que el Pleno de la Corte será quien deberá decidir sobre la aplicación de las sanciones a que se refiere la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, lo cual ocurrirá únicamente cuando se declare fundado el incidente respectivo, sin embargo, cuando el Ministro Ponente advierta que el incidente de su conocimiento será declarado sin materia, improcedente e infundado, podrá conocer de él la Sala a la que se encuentre adscrito, pues en ese caso no se resolverá la aplicación de las sanciones de mérito.

* El referido Acuerdo, en la parte conducente, dispone: "TERCERO.- El Pleno enviará a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su caso, éstas conservarán para su resolución, los asuntos que, a juicio del ministro ponente, queden comprendidos en las siguientes hipótesis: ...IV. Los incidentes de inejecución, de inconformidad y de repetición del acto reclamado en que no proceda aplicar la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional...".

Debido a que para el presente estudio únicamente nos interesan aquellos supuestos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercite acción penal, en lo sucesivo no haremos referencia del trámite que le darán los Tribunales Colegiados de Circuito a los incidentes de inejecución de sentencia de su competencia, pues al ser de su competencia, por las razones ya expuestas, la Corte no llegará a conocer de ellos y por ende no podrá aplicar la sanción a que se refiere la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal.

En la práctica se ha estilado que nuestro Máximo Tribunal insista en obtener el cumplimiento de las sentencias mediante previos requerimientos a la imposición de las sanciones en estudio, pues como ya se mencionó dichas sanciones constitucionales tienden a lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo mediante los diversos procedimientos previstos para su cumplimiento.

Los incidentes de inejecución de sentencia pueden resolverse en los siguientes sentidos:

- a) Sin materia.
- b) Improcedente.
- c) Infundado.
- d) Fundado.

La resolución que nos interesa para el presente estudio es aquella que lo declara fundado, es decir, cuando de las constancias de autos se advierte que las autoridades responsables no han ejecutado los actos que trascienden al núcleo esencial de la obligación exigida, pues en este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno separara de su cargo a la autoridad omisa así como a sus superiores jerárquicos de conformidad con el último párrafo del artículo 107 de la Ley de Amparo —si dichas autoridades gozarán de fuero constitucional, previamente deberá solicitar su desafuero a la autoridad competente para ello— y

los consignara ante el Juez de Distrito correspondiente, por tipificarse el delito de abuso de autoridad.

3.2.2. Denuncia de Repetición del Acto Reclamado.

La denuncia de repetición del acto reclamado es el segundo de los supuestos contemplados en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal donde procede la multireferida sanción.

Como ya mencionamos, una vez que el órgano de control constitucional ha concedido el amparo y la protección de la Justicia Federal la autoridad responsable deberá dar cumplimiento a ese fallo protector, ante ello la repetición del acto reclamado puede darse de las siguientes maneras:

- a) Que la autoridad responsable de cumplimiento a la ejecutoria de amparo, pero más adelante repita el acto concreto que fue materia de la protección constitucional.
- b) Que la autoridad responsable al dar cumplimiento al fallo protector, reitera el acto declarado inconstitucional dentro del juicio de amparo.

Por lo tanto, para que estemos en presencia de la repetición de un acto reclamado, es necesario; que exista una sentencia en la que se conceda el amparo y la protección de la Justicia Federal; y que la autoridad responsable haya emitido un acto repetitivo del declarado inconstitucional dentro del juicio de garantías, es decir, en el cual se repita las mismas violaciones por las que se concedió el amparo.

Lo antes dicho tiene apoyo en la tesis de jurisprudencia sustentada por la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

“REPETICION DEL ACTO RECLAMADO. MATERIA DEL INCIDENTE RELATIVO. Para comprobar la repetición del acto reclamado que regula el artículo 108 de la Ley de Amparo, no basta que la autoridad emita otro acto de la misma naturaleza y en el mismo sentido del declarado inconstitucional, sino que la esencia de esta figura implica la emisión de un acto de autoridad que reitere las mismas violaciones de garantías individuales que fueron declaradas inconstitucionales en la sentencia de amparo. Por ello, la autoridad responsable incurrirá en las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, precisamente porque esta figura pretende asegurar el respeto de las sentencias de amparo revestidas de la firmeza de cosa juzgada.” (Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 72, Diciembre de 1993, Tesis: 3a./J. 23/93, Página: 33)

Ante la repetición del acto reclamado la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, en su artículo 108, párrafo primero, prevé en favor del agraviado la denuncia de repetición del acto reclamado con el fin de que se cumpla lo establecido en la ejecutoria de amparo, ya que un acto declarado inconstitucional no puede ser aplicado nuevamente a quien obtuvo a su favor una sentencia pues con ello la autoridad responsable estaría desconociendo tanto el principio de cosa juzgada como la fuerza vinculatoria de la sentencia de amparo. El precepto a que se ha hecho referencia, es del tenor literal siguiente:

“ARTICULO 108.- La repetición del acto reclamado podrá ser denunciada por parte interesada ante la autoridad que conoció del amparo, la cual dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las autoridades responsables, así como a los terceros, si los hubiere, para que expongan lo que a su derecho convenga. La resolución se pronunciará dentro de un término de quince días. Si la misma fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado, la autoridad remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia; de otro modo, sólo lo hará a petición de la parte que no estuviere conforme, la cual lo manifestará dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término sin la presentación de la petición, se tendrá por consentida la resolución. La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes.”

Del artículo anteriormente transcrito se desprende que la denuncia de repetición del acto reclamado podrá ser del conocimiento de dos autoridades judiciales federales, esto es, primero será del conocimiento de la autoridad que conoció del juicio de garantías quien determinará si resulta fundada o no la denuncia presentada por el agraviado, en caso de que ésta resolviera fundada dicha denuncia será la Corte a quien compete decidir si debe separarse a la autoridad responsable del cargo y ejercitar acción penal en su contra ante el Juez de Distrito.

El artículo 108 contempla también a la *inconformidad*, medio de impugnación que procederá contra la resolución que declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado promovida por el quejoso y de la cual conocerá nuestro Máximo Tribunal para efectos de analizar si el auto impugnado fue dictado conforme a derecho, y en caso de no ser así imponer las sanciones ya aludidas. La inconformidad a que se ha hecho referencia será analizada más adelante.

La denuncia de repetición del acto reclamado no tiene término para su presentación pues la acción para deducir tal medio de defensa nace con el pronunciamiento de un nuevo acto de autoridad similar al reclamado, que dentro del juicio de amparo respectivo fue declarado inconstitucional.

La tramitación de tal denuncia como ya dijimos iniciará con su presentación ante el Juez de Distrito o Tribunal Colegiado que haya conocido del juicio, quienes con la denuncia darán vista por el término de cinco días a las autoridades responsables y al tercero perjudicado si lo hubiera, para que expongan lo que a su derecho convenga.

Pudiendo realizar tantas diligencias sean necesarias para determinar si la autoridad responsable incurrió o no en la repetición del acto reclamado.

Una vez así, el órgano jurisdiccional emitirá la resolución correspondiente dentro del término de quince días. La resolución dictada podrá ser en cualquiera de los siguientes sentidos:

- a) Sin Materia.
- b) Improcedente.
- c) Infundada.
- d) Fundada.

En el presente estudio únicamente será necesario hacer referencia de la resolución declarada infundada y fundada.

La denuncia de repetición del acto reclamado será declarada infundada, cuando después de haberse realizado un examen comparativo entre el acto reclamado en el juicio de amparo y aquél que se estima como repetitivo del reclamado dentro del juicio de amparo, se advierta que éstos no contienen exactamente las mismas violaciones por las cuales se concedió el amparo.

Contra esta determinación el quejoso tiene un término de cinco días contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación respectiva, para hacer valer la *inconformidad*, la cual tendrá como efectos los ya señalados. Transcurrido dicho término sin la presentación de la petición se tendrá por consentida la resolución.

Por otra parte, la denuncia de repetición del acto reclamado será declarada fundada cuando después de haberse efectuado un análisis comparativo entre la resolución denunciada como repetitiva y aquella que fue materia del fallo protector, el juzgador llega a la conclusión de que el acto denunciado incurre en los mismos vicios que aquél impugnado en el juicio de amparo y objeto del fallo protector.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los lineamientos contenidos en la siguiente tesis jurisprudencial, para determinar cuando existe repetición del acto reclamado.

“REPETICION DEL ACTO RECLAMADO. CUANDO SE CONFIGURA. *Para estimar acreditada la repetición del acto reclamado, no basta que el acto denunciado produzca el mismo resultado del acto materia de la sentencia de amparo, es decir, que ambos se manifiesten de la misma manera en el mundo exterior; deben compararse los dos actos considerando sus causas, motivos, fundamentos, efectos y demás elementos que los constituyen, cuando de alguno de ellos haya dependido la concesión del amparo; así, si se otorgó el amparo porque la autoridad realizó un acto prohibido por su mero efecto, con independencia de su causa, motivo o fundamento, o de la competencia de su autor, el análisis del segundo acto debe limitarse a verificar si produce el mismo efecto del anterior, para considerar que la autoridad ha incurrido en repetición del acto reclamado, sin importar sus elementos materiales; por el contrario, si se estimó inconstitucional el acto por estar viciado uno de sus elementos (motivo o fundamento, por ejemplo), el estudio del nuevo acto debe hacerse considerando exclusivamente ese elemento para saber si entre ambos existe o no identidad en ese aspecto, ya que la figura jurídica de repetición del acto reclamado no se estableció para evitar que la autoridad realice, en perjuicio del quejoso, cualquier acto con efectos o resultados parecidos a los que tuvo el acto declarado inconstitucional, sino para impedir que la autoridad desconozca el principio de cosa juzgada y la fuerza vinculatoria de la sentencia de amparo, reiterando una lesión en las mismas condiciones en que antes lo hizo, pese a que ha sido declarada contraria a las garantías individuales.”* (Octava Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 81, Septiembre de 1994, Tesis: 4a./J. 5/94, Página: 17)

En amparo indirecto, la denuncia de repetición del acto reclamado así como la inconformidad que se tramite en contra de la resolución que declare infundada dicha denuncia, correrán, de conformidad con el Acuerdo General 5/2001, la misma suerte que los incidentes de inejecución de sentencia, esto es, a pesar de que el artículo 108 de la ley de la materia establezca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá tanto de la resolución que declare que existe repetición del acto

reclamado como de la inconformidad que el quejoso promueva en contra de la resolución que declaró inexistente tal repetición, serán los Tribunales Colegiados de Circuito los que conocerán de ellas y sólo de estimar que en alguna debe aplicarse la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, previo dictamen suscrito por los tres Magistrados, remitirán el asunto al Máximo Tribunal del País, para que sea el Pleno quien decida sobre la separación y consignación de la autoridad que incurrió en repetición del acto declarado inconstitucional.

Por su parte, tratándose de amparo directo las denuncias de repetición del acto reclamado y las inconformidades promovidas en términos del artículo 108 de la ley reglamentaria seguirán siendo competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea funcionando en Pleno o en Salas, lo cual dependerá de que se actualice o no la imposición de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, es decir, si en el incidente en cuestión la resolución no es en el sentido de separar de su cargo y consignar a la autoridad la competencia será a favor de una de las Salas de la Corte, por el contrario, si en la resolución se advierte que las autoridades responsables trataron de evadir o burlar el cumplimiento del fallo protector, mediante la emisión de un acto que contiene exactamente los mismos vicios por los que se concedió el amparo, el Pleno decidirá si se debe separar de su cargo y consignar a la autoridad omisa. Supuesto en el que se aplica igualmente el Acuerdo Plenario 1/1997, anteriormente mencionado.

Por lo tanto, cuando se éste en el caso de aplicar las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá la denuncia de repetición del acto reclamado con fundamento en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 108, de la Ley de Amparo, y 10, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y cuando se esté en el caso de no imponer tales sanciones en la denuncia de repetición del acto reclamado interpuesta, alguna de las Salas de la Corte podrá conocer de ella, con fundamento en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; 108, de la Ley de Amparo, 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero, fracción IV, del Acuerdo Plenario 1/1997, aprobado el día veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete.

Visto lo anterior, debido a que para el presente estudio únicamente nos interesan aquellos supuestos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercita acción penal, en lo sucesivo no haremos referencia del trámite que le darán los Tribunales Colegiados de Circuito a los medios de defensa previstos en el artículo 108 de la Ley de Amparo.

El trámite que se dará a la denuncia de repetición del acto reclamado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será el siguiente:

Una vez remitidos los autos a nuestro Más Alto Tribunal, su Presidente dictará un acuerdo en el que ordenará formar y registrar el expediente relativo a la denuncia de repetición del acto reclamado, y lo turnara a alguno de los Ministros para su estudio.

Al avocarse al estudio del incidente de repetición del acto reclamado, la Corte, de conformidad con la última parte del artículo 108 de la Ley de Amparo, podrá allegarse de todos los medios de convicción que estime necesarios para emitir su determinación, tales como pruebas en donde para su ofrecimiento y desahogo se aplicará de manera supletoria lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles. La repetición denunciada puede resolverse en los siguientes sentidos:

- a) Sin materia.- Cuando las responsables durante la tramitación del incidente acrediten fehacientemente ante nuestro Máximo Tribunal, que expresamente dejaron insubsistente el acto denunciado como reiterativo, o que restituyeron al agraviado en el pleno goce de sus garantías individuales, o cuando el órgano jurisdiccional que conoció del amparo

- informe lo anterior y exhiba las documentales justificativas correspondientes.
- b) Infundada.- Cuando después de haberse efectuado un análisis comparativo entre la resolución denunciada como repetitiva y aquella que fue materia del fallo protector se advierte que la autoridad responsable no incurrió en repetición del acto reclamado, es decir, con el nuevo acto emitido no incurrió en las mismas violaciones por las que se concedió la protección de la Justicia Federal. Procediendo a revocar la resolución emitida por el órgano de control constitucional.
- c) Fundada.- Cuando después de haberse efectuado un análisis comparativo entre la resolución denunciada como repetitiva y aquella que fue materia del fallo protector se advierte que la responsable si incurrió en repetición del acto reclamado. Pese a que de actualizarse este supuesto el artículo 107, fracción XVI, prevé las sanciones en estudio, no se aplicarán las mismas, en tres supuestos, los cuales son: cuando de autos aparezca que la responsable, motu proprio, dejó sin efecto el acto que constituyó la repetición del acto reclamado, pues tal conducta pone de manifiesto su voluntad de acatamiento a la ejecutoria y demuestra que la repetición en que incurrió no entrañó mala fe; cuando se advierte que hubo cambio de titulares, pues a los nuevos funcionarios no procede aplicarles las sanciones de mérito, 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; y, cuando de las constancias de autos se advierte que el acto repetitivo se generó a causa de la confusión creada por la propia responsable ante la existencia de dos ejecutorias de amparo relacionadas con el mismo acto reclamado. Lo anterior, según se advierte de las tesis de jurisprudencia que a continuación se citan:

“REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. SUPUESTO EN EL QUE NO PROCEDE LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN QUE PREVÉ LA

FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL. No es el caso de que se aplique la sanción que prevé la fracción XVI del artículo 107 constitucional y el artículo 108 de la Ley de Amparo, cuando de autos aparece que la responsable, motu proprio, dejó sin efecto el acto que constituyó la repetición del acto reclamado, pues tal conducta pone de manifiesto su voluntad de acatamiento a la ejecutoria y demuestra que la repetición en que había incurrido no entrañó mala fe. Aun cuando la Constitución y la Ley de Amparo establecen que la destitución del cargo procede cuando se incurra en repetición del acto reclamado, lógica y jurídicamente debe entenderse que no es procedente la sanción cuando las responsables subsanan o corrigen oportunamente esa actuación y cumplen la ejecutoria de garantías." (Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Diciembre de 1998, Tesis: 2a./J. 86/98, Página: 412)

"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." (Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Junio de 1999, Tesis: 2a./J. 62/99, Página: 281)

Así como la tesis aislada, que señala:

"REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. NO PROCEDE LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN QUE PREVÉ LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE INCURRIÓ EN CONFUSIÓN. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que aunque resulte fundado el incidente de repetición del acto reclamado, no cabe aplicar la sanción prevista en el referido precepto constitucional, consistente en la destitución del cargo y consignación penal de la autoridad responsable, cuando de las constancias de autos se advierte que el acto repetitivo se generó a causa de la confusión creada por la propia responsable ante la

existencia de dos ejecutorias de amparo relacionadas con el mismo acto reclamado, a tal grado, que conduce a considerar que esa repetición del acto no fue ocasionada de manera intencional y directa, o con la convicción de lesionar nuevamente la esfera jurídica de la parte quejosa en la misma forma en que lo hizo con el primer acto, pues en su afán de no incurrir en desacato en ambas, llevó a cabo las providencias pertinentes que, en su concepto, se apegaron a los términos exactos de cada uno de los fallos protectores, pero sin darse cuenta de que conforme a la naturaleza de los efectos de ambas ejecutorias, el cumplimiento de una condicionaba el de la otra.” (Novena Epoca, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Junio de 2001, Tesis: 1a. XLVII/2001, Página: 247)

De actualizarse la imposición de las multicitadas sanciones, el párrafo segundo del numeral 108, el artículo 109 y el 110 de la Ley de Amparo, señalan lo siguiente:

“ARTICULO 108...

“Cuando se trate de la repetición del acto reclamado, así como en los casos de inejecución de sentencia de amparo a que se refieren los artículos anteriores, la Suprema Corte de Justicia determinará, si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.”

“ARTICULO 109.- Si la autoridad responsable que deba ser separada conforme al artículo anterior 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.”

“ARTICULO 110.- Los jueces de Distrito a quienes se hicieren consignaciones por incumplimiento de ejecutoria, o por repetición del acto reclamado, se limitarán a sancionar tales hechos, y si apareciere otro delito diverso se procederá como lo previene la parte final del artículo 208.”

Por lo que hace al segundo párrafo del artículo 108 antes transcrito, cabe mencionar que aún y cuando hace referencia a que la Suprema Corte de Justicia hará la consignación ante el Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, debe aplicarse el artículo 208 de la Ley de Amparo y no lo dispuesto en el numeral de referencia, 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 opone, siendo la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, la que dispone que la consignación realizada por la Corte será ante el Juez de Distrito que corresponda.

3.2.3. Inconformidad.

Después de agotado el procedimiento de ejecución previsto en el párrafo primero del artículo 105 de la Ley de Amparo, si la autoridad responsable diera cumplimiento al fallo protector deberá informar del mismo al órgano jurisdiccional que haya conocido del juicio de garantías, quien dictará un acuerdo dando vista a la parte quejosa con ese informe para que manifieste lo que a su interés convenga, apercibiéndolo que en caso de no desahogar la vista analizará las constancias y demás elementos con que cuente para determinar si la responsable le dio o no cumplimiento a la sentencia de amparo. Transcurrido el término para el desahogo de la vista, si ésta no fuere desahogada, el juzgador hará efectiva la prevención dictando un acuerdo debidamente fundado y motivado en el que resolverá si la sentencia de amparo fue o no cumplida.

Si resolviera que no se le ha dado cumplimiento a la sentencia de amparo requerirá a la autoridad responsable su cumplimiento mediante el procedimiento analizado en el punto relativo al incidente de inejecución de sentencia. Por el contrario, si estimará que el fallo protector se encuentra cumplido dictará el acuerdo correspondiente en el cual tenga por cumplida la ejecutoria de amparo haciendo la

notificación correspondiente al quejoso para que éste, en caso de estimarlo conveniente impugne tal determinación.

El medio de impugnación procedente contra la resolución que declare cumplimentado el fallo protector es la *inconformidad*, según se desprende del párrafo tercero del artículo 105 de la Ley de Amparo, el cual dispone:

“Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida.”

La inconformidad prevista en el artículo 105 también puede hacerse valer contra aquellas resoluciones en las que el órgano jurisdiccional haya declarado que existe imposibilidad material y/o jurídica para ejecutar la sentencia, y contra aquellas que ordenen el archivo definitivo del asunto. Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente tesis de jurisprudencia, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“INCONFORMIDAD. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCION QUE DECLARA SIN MATERIA EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. Si bien el tercer párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo establece que ‘Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia’, ello no significa que sólo establezca la procedencia de la inconformidad contra las resoluciones que tengan por acatadas las ejecutorias de amparo, sino que también procede contra las resoluciones que declaren sin materia el cumplimiento por imposibilidad legal, pues ambos tipos de resolución son equiparables, en tanto tienen como efecto común que el asunto se archive como concluido por encontrarse ya liberadas las autoridades responsables de las obligaciones que las ejecutorias de amparo les imponen, ya sea, en el primer caso, por haberse cumplido con la misma o, en el segundo, por encontrarse imposibilitadas legalmente para tal cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley de

Amparo al señalar que 'No podrá archiversse 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...?' (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: I, Junio de 1995, Tesis: 2a. LII/95, Página: 235)

Del párrafo tercero del artículo 105 de la Ley de Amparo se desprende que la inconformidad debe reunir los siguiente requisitos:

- a) Debe ser promovida a petición de parte interesada. Siendo únicamente el quejoso el legitimado para promoverla, pues es a quien pudiera causar perjuicio la resolución que tiene por cumplida la ejecutoria de amparo.
- b) Debe hacerse valer contra la resolución que tuvo por cumplido el fallo protector. La inconformidad es procedente hasta en tanto el Juez de Distrito haga el pronunciamiento de que la sentencia quedó cumplida.
- c) Debe hacerse valer dentro del término legal de cinco días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la referida resolución.

Lo anterior encuentra sustento en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"INCONFORMIDAD. ES IMPROCEDENTE LA TRAMITACION DE OFICIO DE TAL INCIDENTE. De conformidad con el artículo 105, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, el incidente de inconformidad debe reunir tres requisitos de procedibilidad, a saber, que sea a petición de parte interesada, que se haga valer contra la resolución de la autoridad que conoció del juicio de garantías en la que tuvo por cumplida la sentencia de amparo y que se plantee dentro del término legal de cinco días siguientes al de la notificación de la resolución anteriormente señalada. Por consiguiente, si un incidente de inconformidad es tramitado de oficio por el juez de Distrito, presumiendo la inconformidad de la parte quejosa con el auto en que tuvo por cumplida la ejecutoria de garantías, en virtud de las manifestaciones que hizo valer al desahogar la vista del informe de cumplimiento de la autoridad responsable en forma previa al pronunciamiento de tal resolución, cabe concluir que el incidente de inconformidad es

improcedente por no reunir los requisitos de procedibilidad establecidos en la ley de la materia pues éste sólo procede a petición de parte interesada, y no de oficio, contra la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo.” (Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XI-Marzo, Tesis: 3a. XVI/93, Página: 22)

La anterior tesis establece que la inconformidad debe plantearse dentro del término legal de cinco días siguientes al de la notificación de la resolución referida, sin embargo, por Contradicción de Tesis 30/97* suscitada entre la Primera y Segunda Sala ambas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se resolvió que el término para la presentación de la inconformidad debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución respectiva ya que una notificación sólo puede afectar al notificado cuando ésta surte sus efectos y no antes, operando la regla general establecida en el artículo 24, fracción I, de la Ley de Amparo, en el sentido de que el cómputo de los plazos en el juicio de amparo comenzará a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento.

De conformidad con el párrafo tercero del artículo 105 de la ley reglamentaria de la materia, la inconformidad debe presentarse ante la misma autoridad que haya tenido por cumplimentado el fallo protector, y ésta a su vez deberá remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento y resolución, sin embargo, al encontrarse éste medio de impugnación dentro de aquellos asuntos a que se refiere el ya mencionado Acuerdo Plenario 5/2001, en tratándose de amparos de la competencia de los juzgados de distrito será a los Tribunales Colegiados del circuito al que pertenezcan a quien deberán remitir los autos para que se avoquen al estudio de la inconformidad planteada, y estos de estimar que debe aplicarse la sanción prevista en la fracción XVI del

* Fallada el 22 de junio de 2000. Por mayoría de seis votos (Votaron en contra los Ministros Juventino V. Castro y Castro, José Vicente Aguinaco Alemán, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza). Siendo Ponente el Ministro Mariano Azuela Güitrón.

artículo 107 Constitucional, previo dictamen suscrito por los tres Magistrados, remitirán el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que sea el Pleno quien decida sobre la separación y consignación de la autoridad.

Por su parte, tratándose de amparos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea funcionando en Pleno o en Salas, quien conocerá de las inconformidades promovidas.

Nuestro Máximo Tribunal en Pleno conocerá y resolverá la inconformidad con fundamento en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105, párrafo tercero o, 108 de la Ley de Amparo. — según la inconformidad de que se trate— y 10, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando se este el supuesto de aplicar las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional; y cuando se esté en el caso de no aplicar la sanción prevista en el último de los preceptos invocados, alguna de las Salas de la Corte podrá conocer de ella, con fundamento en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105, párrafo tercero o, 108 de la Ley de Amparo, 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero, fracción IV, del Acuerdo Plenario 1/1997.

Debido a que para el presente estudio únicamente nos interesan aquellos supuestos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercita acción penal, en lo sucesivo no haremos referencia del trámite que le darán los Tribunales Colegiados de Circuito a las inconformidades planteadas en términos del artículo 105 de la Ley de Amparo.

Una vez remitidos los autos a la Corte, el Presidente de éste Alto Tribunal dictará un acuerdo en el que ordenará formar y registrar el incidente de inconformidad y lo turnará a alguno de los Ministros para su estudio.

El sentido de las resoluciones con las que puede culminar una inconformidad, es:

- a) Sin Materia.
- b) Improcedente.
- b) Infundada.
- c) Fundada.

En razón de la materia del presente estudio únicamente haremos referencia a la resolución que declare fundada la inconformidad.

Una inconformidad será declarada fundada cuando del examen de las constancias aportadas por las autoridades responsables se advierta que no se ha dado cumplimiento a la sentencia de amparo en virtud de que los actos que realizaron no trascienden al núcleo esencial de la obligación exigida.

En este supuesto como regla general los efectos de tal determinación consistirán en revocar el auto que tuvo por cumplimentado el fallo protector y ordenar al Tribunal Colegiado que requiera a las autoridades responsables el cumplimiento de la ejecutoria de amparo en los términos precisados en la resolución derivada de la inconformidad respectiva, no pudiendo aplicarse inmediatamente lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, en virtud de que al existir una determinación del órgano jurisdiccional en el sentido de que la ejecutoria se ha cumplido no se está en presencia de una absoluta abstención de la autoridad para cumplir o de evasivas para llevar a cabo el cumplimiento, supuestos por los que no opera inmediatamente lo dispuesto en el numeral antes citado. Sin embargo, cuando se estime que los actos verificados tienden a evadir o burlar el cumplimiento del fallo protector la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno podrá separar de su cargo a la autoridad responsable y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda.

Sirve de sustento a lo antes dicho, la siguiente tesis jurisprudencial:

"INCIDENTE DE INCONFORMIDAD. AUNQUE SE CONSIDERE FUNDADO, NO DEBE APLICARSE LA FRACCIÓN XVI DEL ARTICULO 107 DE LA CONSTITUCION, SINO REVOCARSE EL AUTO IMPUGNADO PARA EL EFECTO DE QUE SE REQUIERA EL CUMPLIMIENTO, EXCEPTO CUANDO HAYA INTENCION DE EVADIR O BURLAR ESTE. El incidente de inconformidad previsto por el tercer párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, a diferencia del de inejecución de sentencia, no tiene como presupuesto evidente la abstención o contumacia de la autoridad responsable para dar cumplimiento a la sentencia, ya que esa inconformidad parte del hecho de que existe, formalmente, una determinación del juez o de la autoridad que haya conocido del juicio, en el sentido de que la ejecutoria ha sido cumplida. Por esa razón, cuando se consideran fundados los agravios expresados en la inconformidad, no puede tener aplicación inmediata lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 107 constitucional, pues no se está en presencia de una absoluta abstención de la autoridad para cumplir o de evasivas para llevar al cabo el cumplimiento de la ejecutoria, en virtud de que existe una determinación judicial que reconoce el cumplimiento de ésta. Lo anterior como regla general y sin perjuicio de las facultades que el artículo 107 constitucional otorga a la Suprema Corte, cuando de autos aparece comprobada la intención de evadir o burlar el cumplimiento de la ejecutoria. Salvo estos casos, las autoridades no deben ser sancionadas en caso de resultar fundado el incidente; en vez de ello, lo procedente es revocar la determinación del juzgador y ordenarle proseguir el cabal cumplimiento de la ejecutoria." (Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Agosto de 1995, Tesis: 2a./J. 33/95, Página: 164)

Ahora bien, por lo que hace a la inconformidad prevista en el artículo 108 de la Ley de Amparo, a la que ya hicimos alusión en lo relativo a la denuncia de repetición del acto reclamado señalaremos que la misma procede contra la determinación del Juez de Distrito o del Tribunal Colegiado que declaró infundada la denuncia de repetición del acto reclamado.

La inconformidad prevista en el artículo 108 debe presentarse ante el órgano jurisdiccional que conoció del amparo en un término de cinco días contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la determinación impugnada, pues aunque el artículo donde encontramos su fundamento legal

establece que debe manifestarse dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación debe estarse a lo establecido en la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citada en párrafos anteriores.

En esta inconformidad se aplicará, también, lo referido en la inconformidad a que se refiere el artículo 105 de la Ley de Amparo, es decir, el Acuerdo General 5/2001.

Llegados los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando en términos del acuerdo antes referido, esta deba conocer de dichas inconformidades, su Presidente dictará un acuerdo en el que ordenará formar y registrar la inconformidad y la turnará a alguno de los Ministros para su estudio.

La resolución dictada con motivo de la inconformidad puede ser en los siguiente sentidos:

- a) Improcedente.
- b) Sin materia.
- c) Infundada.
- d) Fundada.

Para el presente estudio solamente será necesario hacer referencia a la resolución que declare fundada la denuncia de repetición del acto reclamado.

La inconformidad será fundada cuando del examen comparativo del acto declarado inconstitucional y aquél que se denunció como repetitivo del reclamado se advierta que la autoridad responsable sí incurrió en la repetición denunciada. En este supuesto por regla general lo procedente es revocar la resolución impugnada a través de la inconformidad y ordenar al Tribunal de Amparo que requiera a las autoridades responsables el cumplimiento exacto de la ejecutoria de amparo. Sin embargo, cuando se estime que las responsables trataron de evadir o burlar el

cumplimiento de la sentencia de amparo mediante la emisión de un acto repetitivo del reclamado se impondrán las sanciones en estudio, es decir, la separación de las autoridades responsables quienes serán consignadas al órgano jurisdiccional correspondiente.

La tramitación de alguno de los anteriores procedimientos y la fijación de la fracción XVI del artículo 107 Constitucional no exime al Juez o Tribunal que haya conocido del juicio de amparo de seguir gestionando lo conducente a fin de obtener el entero cumplimiento del fallo protector, según lo dispone el artículo 111 de la ley de la materia.

La facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte, no solamente encuentra su fundamento constitucional en la fracción XVI del artículo 107, sino también en la fracción XVII del mismo ordenamiento constitucional, la cual por su parte, encuentra también su fundamento legal en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, pero en la parte relativa a la concesión de la suspensión del acto reclamado, pues como ya vimos cuando la autoridad responsable desatiende la suspensión otorgada en el juicio de amparo o admite fianza que resulte ilusoria o insuficiente el Más Alto Tribunal del País podrá proceder a separar de su cargo a la autoridad responsable y a consignarla a la autoridad correspondiente.

La Ley de Amparo contiene disposiciones específicas que regulan la concesión de la suspensión del acto reclamado en su Título Segundo denominado "Del Juicio de Amparo Ante los Juzgados de Distrito", Capítulo III "De la Suspensión del Acto Reclamado", artículos 122 al 144; y en el Título Tercero denominado "De los Juicios de Amparo Directo Ante los Tribunal Colegiado de Circuito", Capítulo III "De la Suspensión del Acto Reclamado", en sus artículos 170 al 176; así como en el Título Quinto denominado "De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo", Capítulo II "De la Responsabilidad de las Autoridades", en sus artículos 206 y 207.

El Capítulo III, del Título Segundo regula las actividades necesarias para la suspensión del acto reclamado cuando se trata de un amparo del conocimiento de los jueces de Distrito, o sea, de un amparo indirecto, partiendo del hecho de que la suspensión podrá ser decretada de oficio o a petición de la parte agraviada lo cual se determinará mediante los supuestos determinados en los artículos 123 y 124; asimismo establece para los casos en que la suspensión pueda ocasionar daños y perjuicios a terceros la exhibición de garantía y contragarantía, misma que será fijada por el Juez de Distrito (artículos 125 al 129); señalando más adelante el procedimiento que se le dará a la suspensión promovida a petición de parte, el cual iniciará con la solicitud que del informe previo haga el Juez de Distrito a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de las veinticuatro horas siguientes, estableciendo que, una vez así, se celebrara la audiencia incidental en la que se resolverá si se concede o no la suspensión solicitada (artículos 131 al 134). Haciendo referencia también el capítulo que nos ocupa, a los efectos de la suspensión solicitada en tratándose de cobro de contribuciones y en materia penal (artículos 135 al 138). Finalmente, el Capítulo III hace referencia al momento en que surtirá efectos el auto en que se conceda la suspensión, y a que mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo se podrá modificar o revocar el auto en que se haya concedido o negado la suspensión de referencia, de igual forma manifiesta que el incidente de suspensión podrá ser promovido en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria y, por lo que respecta a la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión señala que para ello se observarán las disposiciones relativas al procedimiento de ejecución de sentencias de amparo contemplado en la misma ley de la materia (artículos 139 al 143).

Por su parte, el Título Tercero denominado "De los Juicios de Amparo Directo Ante los Tribunal Colegiado de Circuito", Capítulo III, está destinado a regular la suspensión del acto reclamado cuando se trate de un amparo directo. Para este fin, el Capítulo III señala que será la autoridad responsable quien decidirá de plano sobre la suspensión del acto reclamado haciendo referencia de los efectos

que surtirá la suspensión cuando se trate de una sentencia que imponga la pena de privación de la libertad y, manifestando que en tratándose de sentencias dictadas en juicios civiles o administrativos la suspensión se decretara de plano pero a instancia del quejoso, la cual en caso de ocasionar daños y perjuicios únicamente surtirá sus efectos si se otorga fianza, o en su caso, contrafianza, aplicándose al caso las mismas disposiciones relativas para el amparo indirecto. Finalmente hace referencia a la suspensión en materia obrera y a la forma en que se harán efectivas las cauciones ya referidas.

Por último, el Título Quinto del Capítulo II denominado "De la Responsabilidad de las Autoridades" prevé las sanciones a que serán sujetas las autoridades responsables que no obedezcan un auto de suspensión debidamente notificado o admitan fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente.

Para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda imponer las multitudes sanciones es necesario que previamente en vía incidental se lleve a cabo el procedimiento para determinar si se actualizó o no alguno de los supuestos previstos en la fracción XVII del artículo 107 de la Constitución Federal, lo cual se hace mediante un *incidente de incumplimiento de la suspensión concedida* o un *incidente de responsabilidad* a los cuales haremos alusión debido a que constituyen el fundamento legal de la facultad en estudio.

3.2.4 Incidente de incumplimiento de la suspensión concedida.

Dentro de un juicio de amparo el quejoso además de solicitar el amparo y la protección de la Justicia Federal tiene la posibilidad de pedir la suspensión de los actos reclamados, de conformidad con lo dispuesto en la fracción X del artículo 107 Constitucional.

Una vez que ha sido concedida la suspensión del acto reclamado la autoridad responsable deberá dar cumplimiento al auto de suspensión manteniendo las cosas en el estado que guardaban antes de la violación. Para lograr tal cumplimiento se observará lo dispuesto para el cumplimiento de las sentencias de amparo, es decir, lo establecido en los artículos 104 y 105, párrafo primero, 107 y 111 de la Ley de Amparo.

La ejecución del auto o interlocutoria de suspensión iniciará con la debida notificación de éste a la autoridad responsable para que le dé cumplimiento a la orden de suspensión e informe sobre ello, si dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha notificación no quedare cumplimentada o en vías de ejecución el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito a quien corresponda conocer del juicio requerirá al superior inmediato de la responsable para que la obligue a cumplir la suspensión, en caso de que no se atendiere el requerimiento si tuviese superior jerárquico también se le requerirá a éste, según lo dispone el primer párrafo del artículo 143 de la Ley de Amparo.

“ARTICULO 143.- Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observarán las disposiciones de los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111 de esta ley.”

De continuar el incumplimiento se enviará el expediente a nuestro Máximo Tribunal para que este decida mediante un *incidente de incumplimiento de suspensión* si la responsable debe ser destituida de su cargo y consignada al órgano jurisdiccional competente. Mismo procedimiento que se seguirá cuando se retarde el cumplimiento de la suspensión por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad obligada a suspender el acto reclamado, en términos de la fracción XVII del artículo 107 de la Constitución Federal. El cual dispone:

***“Art. 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 a las bases siguientes:
“...
“...”***

“XVII.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente...”

Para la procedencia del incidente de incumplimiento de la suspensión concedida se requiere previamente que exista un auto de suspensión debidamente notificado, así como una conducta omisa por parte de la autoridad responsable obligada a respetar la suspensión y de que se haya agotado el procedimiento de ejecución previsto en los artículos 104 y 105 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

La obligación de cumplir la resolución dictada respecto a la suspensión es tanto de las autoridades responsables llamadas a juicio como de las que las sustituyan o por su competencia puedan participar en la ejecución de los actos reclamados.

Apoya lo antes dicho, el criterio sustentado en la siguiente tesis de jurisprudencia:

“SUSPENSION. ESTAN OBLIGADAS A RESPETARLA LAS AUTORIDADES QUE NEGARON EL ACTO. Es de notarse que así como a la ejecución de una sentencia de amparo están obligadas todas las autoridades que tengan que intervenir en ella, para que no se burle la majestad de los fallos de amparo, así también si se concede la suspensión respecto de los actos de las autoridades que se pueden suponer razonablemente ciertos de acuerdo con las consecuencias de autos, esos actos no podrán ser legalmente ejecutados, sin violar la suspensión, por aquellas autoridades responsables que los negaron. Pues sería absurdo y equivaldría a cancelar los efectos y razón de ser de la suspensión en amparo, que se admitiera que una autoridad pudiese legalmente negar los actos reclamados para poder luego ejecutarlos una vez que hubiese negado la suspensión con base en tal negativa: una interpretación contraria a la apuntada, equivaldría a derogar la fracción X del artículo 107 constitucional, y resulta inadmisibles. De la misma manera que sería absurdo burlar la suspensión mediante el expediente de ejecutar los actos suspendidos por medio de diversos órganos (superiores, semejantes o inferiores) de la dependencia oficial respecto de la

cual se concedió la suspensión, por las mismas razones antes señaladas. (Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 121-126 Sexta Parte, Página: 215)

La tramitación del incidente en cuestión iniciará ya sea de oficio o, a petición de la parte interesada, sin embargo, generalmente inicia con la denuncia de parte interesada en tanto se requiere la prueba de violación a la suspensión.

No existiendo momento procesal a partir del cual deba iniciarse la tramitación del incidente basta con que esté vigente la suspensión que es hasta el momento en que concluye el juicio por sentencia firme.

Llegados los autos al Más Alto Tribunal de la Nación se resolverá si es de aplicarse la sanción prevista en la fracción en estudio, es decir, separar a la responsable de su cargo y consignarla al Juez de Distrito correspondiente por el delito de abuso de autoridad tipificado en el artículo 215 del Código Penal Federal, según se advierte del artículo 206 de la Ley de Amparo, reglamentario de la fracción XVII del artículo 107 Constitucional, el cual dispone:

“ARTICULO 206.- La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.”

Todo lo anterior en virtud de que la ejecución de los autos de suspensión es de orden público y todas las autoridades del país están obligadas a velar por su eficaz e inmediato cumplimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la quinta época ha sostenido el criterio de que la aplicación de las sanciones consistentes en la destitución de la autoridad responsable y su consignación no debía aplicarse a lo relativo al incumplimiento del auto de suspensión, al considerar que lo procedente

contra dicho incumplimiento sería la sanción que en términos del Código Penal Federal proceda por el delito de abuso de autoridad más no lo relativo al incumplimiento de una ejecutoria de amparo por el hecho de que ambas resoluciones tienen una naturaleza diversa.

Resulta ilustrativo transcribir algunas de las tesis emitidas por el nuestro Máximo Tribunal Constitucional que sostienen el criterio aludido.

“SUSPENSION, NO ES APLICABLE EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 105 DE LA LEY DE AMPARO, POR INCUMPLIMIENTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL AUTO DE. El artículo 143 de la Ley de Amparo, establece para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, la observancia de los artículos 104 y 105, párrafo primero, 107 y 111 de la propia ley. La exclusión de la aplicación del segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, para el caso de incumplimiento del auto de suspensión por las autoridades responsables, se confirma con lo establecido por el artículo 206 de la ley en cita que dice: ‘La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.’. En consecuencia si el peticionario del amparo, estima que la autoridad responsable incurrió en el incumplimiento al auto de suspensión, debe solicitar la aplicación del artículo 206 y no el párrafo segundo del artículo 105, ambos de la Ley de Amparo.”
(Octava Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, Julio de 1994, Tesis: 1a. VI/94, Página: 6)

“FRACCION XI DEL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL. ES INAPLICABLE CUANDO SE TRATA DE INEJECUCION DE AUTOS DE SUSPENSION. La fracción XI del artículo 107 constitucional se refiere, precisa y estrictamente, a los casos de ejecución de sentencias dictadas en los juicios de amparo y no se contrae a los de incumplimiento de un auto de suspensión. Así aparece de los términos textuales en que está concebido dicho precepto legal. Además, el artículo 1265 de la Ley Reglamentaria de los 103 y 104 Constitucionales, dispone que: ‘cuando a pesar del requerimiento no se obediere la ejecutoria, la Suprema Corte procederá como lo dispone la fracción XI del artículo 107 de la

Constitución'; y aunque el artículo 69 de esa misma ley dice que: 'para llevar a efecto el auto de suspensión, se procederá en los términos ordenados por esta ley para la ejecución de la sentencia', esto se refiere, sin duda alguna, al procedimiento que debe observarse para ese efecto, esto es, para la ejecución al cumplimiento del auto de suspensión, mas no a lo relativo a la sanción correspondiente, que se restringe, como antes se expresó, al caso único de desobediencia de una sentencia dictada en juicio de amparo y no de un auto de suspensión." (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Informes, Tomo: Informe 1935, Página: 110)

"INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIA, ES IMPROCEDENTE EL, POR EL INCUMPLIMIENTO AL AUTO QUE CONCEDIO AL PETICIONARIO DEL AMPARO, LA SUSPENSION DEFINITIVA DE LOS ACTOS RECLAMADOS. El artículo 105 de la Ley de Amparo establece en sus dos primeros párrafos: '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 encontrase 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 trata 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 se 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, remitirá 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'. Sin embargo, el segundo párrafo transcrito no es aplicable en el caso de incumplimiento del auto de suspensión por la autoridad responsable, porque el hecho de que el mencionado auto no sea recurrible, no significa que deba equipararse a una ejecutoria que hubiera concedido el amparo al quejoso, ya que ambas resoluciones tienen una naturaleza diversa, pues mientras la primera es una medida

cautelar, susceptible de modificarse en cualquier momento del juicio por un hecho superveniente, la segunda constituye la verdad legal, inatacable, que declara en definitiva que un acto de autoridad es violatorio de garantías. Por tanto el instrumento que la ley prevé para sancionar el incumplimiento al auto de suspensión por la autoridad responsable contumaz, es la norma contenida en el artículo 206 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del artículo 105 de la propia Ley. (Octava Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, Julio de 1994, Tesis: 1a. V/94, Página: 5)

Contrariamente al criterio de nuestro Tribunal Supremo, considero que en el incumplimiento del auto de suspensión si es procedente la destitución y consignación de la autoridad responsable, pues al señalar el artículo 208 de la Ley de Amparo que *"La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida..."*, implícitamente da a la Corte la facultad de aplicar las tan referidas sanciones, toda vez que como en los demás supuestos en los que se actualiza su procedencia, sólo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será el competente para la aplicación de la destitución y *consignación* de la autoridad responsable al Juez de Distrito correspondiente, es decir, al señalar el artículo 208 que será sancionada la autoridad en términos del Código Penal Federal para el delito de abuso de autoridad, sólo el Pleno del Tribunal Supremo será quien determine procedente tal sanción, en términos de lo dispuesto en la fracción XVI, del artículo 107 Constitucional, ya que lo contrario sería contravenir lo dispuesto en tal fracción, dejando en manos de la autoridad que haya conocido del juicio de amparo la facultad de consignación prevista únicamente a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En otro orden de ideas, lo relativo al cumplimiento de las ejecutorias de amparo debe tener alcance tanto a los autos de suspensión provisional, como a las interlocutorias que otorgan la suspensión definitiva si se atiende al principio jurídico *"donde existe la misma razón debe existir la misma disposición"*.

Aún más, como señala Jean Claude Tron Petit, los acuerdos que se dicten en el incidente de suspensión son de mayor trascendencia por lo que deben ser puntual y cabalmente cumplidos al igual que las sentencias que se dicten en el principal, pues de hacer caso omiso a la suspensión del acto reclamado y de consumarse el acto reclamado el juicio de amparo carecería de materia.

Ignacio Burgoa Orihuela, al respecto, sostiene que ***"... la consideración de que la debida y puntual observancia de los fallos constitucionales importa una cuestión de orden público, debe hacerse extensiva al cumplimiento de las resoluciones suspensionales, pues de admitir el supuesto contrario, se llegaría a la aberración de que sólo en tales fallos tenga interés la sociedad, para que se conserve el orden establecido por la Ley Fundamental, y que en cambio, carezca de él en cuanto al mantenimiento de la materia del amparo, y sin el cual, en muchas ocasiones, éste resultaría nugatorio e irreparablemente consumados los actos violatorios de la Constitución..."***⁵⁹

Finalmente, por lo que hace a la procedencia de la facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte en lo relativo a la suspensión del acto reclamado, encontramos que este supuesto se actualiza cuando la autoridad responsable admite fianza que resulta ilusoria o insuficiente.

Recordemos que cuando se promueve amparo directo será la autoridad responsable quién decida sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado fijando una caución o garantía a la parte interesada en caso de que considere que de otorgarla se pudiera ocasionar daños o perjuicios a un tercero.

Así pues, en caso de que la autoridad responsable admita para otorgar la suspensión fianza que resulta ilusoria o insuficiente será sancionada en términos previstos por el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos

⁵⁹ Ob. cit., pág. 807.

cometidos contra la administración de justicia, por configurarse el delito de abuso de autoridad, según se advierte del artículo 207 de la Ley de Amparo, que dispone:

“ARTÍCULO 207.- La autoridad responsable que en los casos de suspensión admita fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada en los términos previstos por el Código Penal aplicable en materia.”

Teniendo el tercero perjudicado el derecho de solicitar incidentalmente la consignación de la autoridad responsable al juez penal correspondiente. Aplicándose la sanción ya prevista para el incumplimiento del auto de suspensión.

Finalmente hay que mencionar que al igual que en lo relativo a los procedimientos para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo, la separación del cargo de la autoridad responsable que haya incumplido un auto de suspensión o haya otorgado fianza ilusoria o insuficiente no exime al Juez o Tribunal que haya conocido del juicio de amparo de seguir gestionando lo conducente a fin de obtener el entero cumplimiento del auto de suspensión.

3.3. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte también encuentra su fundamento legal en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal ya que como su nombre lo indica reglamenta el procedimiento relativo a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

En la Ley Reglamentaria de la Materia, encontramos que el Título II, Capítulo VII denominado “De la Ejecución de Sentencias” en sus artículos 46 al 50 prevé las disposiciones necesarias para la ejecución de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales, y aunque en el Capítulo relativo a las acciones de inconstitucionalidad nada se dice de su ejecución debe entenderse que se

aplicarán los mismos preceptos normativos para las controversias constitucionales, según lo dispuesto en el numeral 59 del reglamento en comento.

El referido Capítulo VII inicia imponiendo a las partes condenadas la obligación de informar dentro del plazo establecido en la sentencia el cumplimiento de la misma al Presidente de nuestro Más Alto Tribunal. Estableciendo que en caso de incumplimiento de la sentencia o cuando se esté en presencia de una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido el Presidente de la Corte turnará el asunto al Ministro Ponente para que éste someta al Pleno el proyecto en el cual determine la destitución de la autoridad responsable y su consignación al Juez de Distrito correspondiente por actualizarse el delito de abuso de autoridad, lo anterior, sin perjuicio de que se haga cumplir la ejecutoria de que se trate. Manifestando en su última parte que no podrá archivarse ningún expediente hasta en tanto no se encuentre cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

De actualizarse el incumplimiento de la ejecutoria, la repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido la Corte podrá ejercitar acción penal contra la autoridad responsable, razón por la cual analizaremos brevemente la forma en la éste Alto Tribunal en vía incidental determinara tal sanción.

3.3.1. Incidente de Inejecución en los Juicios Constitucionales relativos al Artículo 105.

El artículo 46 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional prevé en su párrafo segundo el incidente de inejecución de sentencias de los juicios constitucionales del artículo 105 mediante un pequeño procedimiento, según podemos advertir del texto antes referido.

“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 así lo permita, no se encuentre en vías de ejecución o se tratare 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.”

Como vemos, el presente incidente de inejecución tiene gran similitud con el incidente de inejecución dentro del juicio de amparo a que ya se ha hecho alusión, como lo es entre otras, la legitimación de las partes para solicitar el cumplimiento de la sentencia; el requerimiento a la autoridad responsable para que informe sobre su cumplimiento; la imposición de un término para que dentro de éste se cumpla o se encuentre en vías de ejecución; la imposición de las sanciones establecidas en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, por la cual, en obvio de repeticiones haremos brevemente mención de las peculiaridades de dicho incidente.

El cumplimiento de las sentencias de ambos procedimientos deberá ser informado a las partes condenadas dentro del plazo otorgado en tal ejecutoria y éstas deberán informarlo a su vez al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de no ser así, el Presidente de la Corte iniciará el procedimiento de ejecución, requiriendo a la obligada a fin de que de inmediato de cumplimiento, si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del requerimiento la

obligada no diera cumplimiento a la ejecutoria o no se encontrare en vías de ejecución, o se advierta el intento de eludir su cumplimiento, se someterá al Pleno de la Corte el proyecto de inejecución de sentencia en el cual se propondrá la separación del cargo de la responsable y su consignación al Juez de Distrito correspondiente por haberse tipificado el delito de abuso de autoridad, según lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, el cual es del tenor literal siguiente:

“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.”

3.3.2 Repetición del acto invalidado.

El incidente de repetición del acto invalidado está previsto en el artículo 47 de la Ley Reglamentaria de la Materia, el cual dispone:

“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.”

Este incidente también resulta similar al incidente de repetición del acto reclamado dentro del juicio de amparo, razón por lo cual haremos referencia únicamente a sus peculiaridades.

La repetición la constituirá la aplicación de una norma general, tratado internacional o acto declarado ya invalidado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea dentro de una controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad.

La legitimación para denunciar la repetición de la norma general, tratado internacional o acto declarado inválido será de cualquiera de las partes que hayan figurado con tal carácter dentro de los medios de control constitucional antes citados.

La denuncia será presentada directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues como único órgano competente para conocer de tales medios de control constitucional, es la competente para resolver si se aplicó una norma general, tratado internacional o acto declarado inválido por ella.

Una vez presentada la denuncia, se le dará vista a la parte responsable para que dentro del término de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

De persistir el acto que se reclama el Presidente del Más Alto Tribunal turnará el asunto al Ministro que haya conocido del juicio principal para que este resuelva mediante un *incidente de repetición del acto invalidado*, si hay o no repetición o aplicación indebida de una norma general, tratado internacional o acto declarado inválido, dando cuenta del mismo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De resultar fundado el incidente en cuestión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno mandará que se destituya a la responsable y la consignara ante al Juez de Distrito correspondiente de conformidad con el último

párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por actualizarse el delito de abuso de autoridad, según establece el artículo 49 antes transcrito de la Ley de la Materia.

El incumplimiento de la sentencia de los procedimientos previstos en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, se entenderá sin perjuicio de que el Presidente de la Corte haga cumplir la ejecutoria de que se trate dictando las providencias que estime necesarias —artículo 48 de la Ley Reglamentaria—.

Hay que destacar que hasta el día de hoy la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha conocido de ninguno de los incidente antes referidos.

4. INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL.

Una vez establecidos los antecedentes y trayectoria de la facultad de consignación de la Corte haremos mención de la interpretación que de dicha facultad ha hecho la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sus tesis de jurisprudencia, sin olvidar que hasta 1951 tal facultad se consagraba en la fracción XI, del artículo 107 Constitucional.

El análisis de la interpretación jurisprudencial nos permitirán conocer el criterio que ha aplicado la Suprema Corte desde los inicios de que ha gozado de dicha facultad hasta el criterio que ha aplicado desde su actual integración, y que constituye por tanto la interpretación vigente de la facultad a que hemos venido haciendo referencia.

De la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, en el Tomo LXXXVI a página 874, se deja ver la tesis cuyo rubro es "SENTENCIAS DE AMPARO, COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE." Tesis que surgió del incidente de inejecución 12/42,

promovido por Lozano Luis B., fallado el 30 de octubre de 1945, por unanimidad de quince votos. En el texto de la tesis, el Tribunal Pleno determinó que para tener competencia para conocer de la aplicación de la fracción XI del 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, era necesario que la autoridad que hubiere conocido del juicio remitiera el expediente a ese Alto Tribunal, después de haber requerido a la autoridad responsable, o, en su caso, al superior inmediato de ésta, para obligarla a cumplir sin demora la sentencia.

En la tesis con rubro "SENTENCIAS DE AMPARO, INEJECUCION DE.", que aparece en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XCI, página 1051, derivada del Incidente de inejecución de sentencia 31/41, promovido por López José L. y coagraviados, y fallada por el Pleno el 4 de febrero de 1947, por unanimidad de diecisiete votos, se señaló que las providencias para ejecutar una sentencia de amparo no podían dictarse por la Suprema Corte en el fallo que dictara en un incidente de inejecución, pues la materia de éste se restringía a la aplicación, o no aplicación de la fracción XI, del artículo 107 Constitucional.

De la misma Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, en el Volumen XC, a página 2385, se encuentra la tesis cuyo rubro es "SENTENCIAS DE AMPARO. EJECUCION DE.", derivada del Incidente de Inejecución de Sentencia 9/35, fallado por unanimidad de quince votos. En la que el Pleno sostiene que la fracción XI, del artículo 107, de la Constitución Federal debe ser aplicada inmediatamente y de modo riguroso, cuanto esté manifiesto el propósito de la autoridad responsable para eludir o demostrar la ejecución, o bien, para desobedecer la sentencia. Tesis derivada del incidente de inejecución de sentencia 9/35, fallado por unanimidad de quince votos.

La tesis con rubro "SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDECIMIENTO A LAS.", de la Quinta Época, visible en la página 2321, tomo XXXIII, del Semanario Judicial de la Federación, al igual que la anterior, en su texto señala que cuando en

el juicio de amparo se comprueba que la autoridad responsable se niega a cumplir la sentencia dictada por medio de razones ineficaces o de evasivas, es procedente aplicarle la sanción a que se refiere la fracción XI del artículo 107 Constitucional, separando a dicha autoridad de su cargo, y consignando los hechos al Juez de Distrito respectivo para los efectos correspondientes. Tesis que derivó del incidente de inejecución de sentencia 9/31, fallado por unanimidad de trece votos, el 16 de noviembre de 1931.

Por otra parte, la tesis jurisprudencial cuyo rubro es "SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDIENCIA DE LAS.", que aparece en la página 4259, Tomo LXV, del Semanario Judicial de la Federación, sostiene que las medidas comprendidas en la fracción XI del artículo 107 Constitucional han de tomarse en consideración a la falta de acatamiento de un fallo que conceda el amparo, ya consista directamente en el desacato, ya en la repetición del acto reclamado o ya sólo en procedimientos encaminados a eludir el fallo federal, debido al restablecimiento del orden constitucional que exige que no subsista el funcionamiento de esa persona que abusa de su investidura para menospreciar las disposiciones de la justicia federal. Criterio aplicado en el incidente de inejecución de sentencia 6/40, promovido por H. de Vázquez Juana. En el mismo sentido encontramos la tesis con rubro "EJECUTORIAS DE LA CORTE, DESOBEDIENCIA A LAS. La cual sostiene que la facultad de separar inmediatamente de su cargo a la autoridad responsable que no acate las sentencias de amparo tiene por fin facilitar la ejecución del fallo eliminando el obstáculo principal que es la autoridad que no quiere cumplirlo, debido a que 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 aquéllos

Finalmente, de la Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación. Volumen XXXI, a página 2009, se desprende la tesis "SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDIENCIA A LAS." derivada del incidente de inejecución de sentencias 21/30, promovido por Sosa Cámara Andrés, y fallado el 6 de abril de 1931. por

unanimidad de dieciocho votos. Cuyo texto dispone que la fracción XI del artículo 107 Constitucional que establece la separación de la autoridad responsable cuando evade el cumplimiento del fallo dictado por la autoridad federal debe ser aplicada aun en el caso de que las autoridades no sean las mismas que funcionaban cuando se tramitó y concedió el amparo, ya que a éstas últimas autoridades se les ha requerido, y ellas son quienes ahora eluden el cumplimiento del fallo.

De la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, en el Tomo 115-120 Primera Parte, a página 142, se deja ver la tesis citada ya en párrafos anteriores y cuyo rubro es "SENTENCIAS DE AMPARO. FACULTAD EXCLUSIVA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PARA RESOLVER SOBRE SU CUMPLIMIENTO O INCUMPLIMIENTO." Tesis que surgió del incidente de inconformidad 12/76, relacionado con el juicio de amparo 14/72, promovido por Manuel Zavala y coagraviados y fallado el 4 de julio de 1978, por unanimidad de diecinueve votos. En el texto de la tesis, el Tribunal Pleno determinó que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno le corresponde resolver sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso sobre la aplicación o no de la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, porque la esencia del Poder Judicial de la Federación, que queda concretada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, exige que sea esta la que provea sobre el debido cumplimiento de las sentencias definitivas emanadas de los diversos órganos del mismo poder.

Por otra parte, la tesis jurisprudencial 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.", visible en la página 7, Tomo VII-Marzo, del Semanario Judicial de la Federación, sostiene que aun 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 de Justicia de la Nación, 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, siendo sancionada en los términos que el Código Penal en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad. Criterio aplicado en el incidente de inejecución de sentencia 7/98, promovido por el Comité Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población Ejidal "Enrique Gómez Huitron", fallado el 22 de noviembre de 1990, por unanimidad de dieciséis votos.

Por lo que hace a la Novena Época, se encuentra la tesis P. LXV/95, cuyo rubro es "INCIDENTES DE INEJECUCION E INCONFORMIDAD. PARA ESTIMAR QUE EXISTE 'PRINCIPIO DE EJECUCION' QUE HAGA PROCEDENTE LA QUEJA, NO BASTAN ACTOS PRELIMINARES O PREPARATORIOS, SINO LA REALIZACION DE AQUELLOS QUE TRASCIENDEN AL NUCLEO ESENCIAL DE LA OBLIGACION EXIGIDA, CON LA CLARA INTENCION DE AGOTAR EL CUMPLIMIENTO.", visible en la página 116, Tomo II, octubre de 1995 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. En esta tesis, el Pleno al fallar el 15 de junio de 1995, por unanimidad de once votos el incidente de Inconformidad 114/94, promovido por Manuel Huerta Rivera, adopta el criterio relativo a que los incidentes de inejecución y de inconformidad serán procedentes cuando exista una abstención total de la autoridad responsable obligada a cumplir la sentencia, así como en aquellos casos en que dicha autoridad realice actos que no constituyen el núcleo esencial de la prestación en la cual se traduce la garantía que se estimó violada en la sentencia, realizando únicamente actos intrascendentes, preliminares o secundarios que crean la apariencia de que se está cumpliendo el fallo. Estableciendo a contrario sensu que cuando se advierta que la autoridad responsable ha realizado cuando menos en parte, aquella prestación que es la esencial para restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, considerando la

naturaleza del bien fundamentalmente protegido o resguardado en la ejecutoria de amparo, se estaría en presencia de un "principio de ejecución", no procediendo así los incidentes de referencia.

Por otra parte la tesis jurisprudencial P. XCVI/97, con rubro "SENTENCIAS DE AMPARO. EL ACUERDO DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE QUE DA OPORTUNIDAD A LA AUTORIDAD DE DEMOSTRAR LA IMPOSIBILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO.", que aparece en la página 165, Tomo V, junio de 1997 del Semanario Judicial de la Federación, sostiene que si la autoridad responsable manifiesta que existe imposibilidad para el cumplimiento de la sentencia protectora, y si fuera demostrada la imposibilidad materia o jurídica del cumplimiento, el Tribunal Pleno no podría ordenar la separación o consignación de la autoridad, puesto que no habría desacato o contumacia sino una imposibilidad material o jurídica para el mismo. Criterio aplicado en el recurso de reclamación en el incidente de inejecución 143/94, relativo al juicio de amparo 9/88 promovido por Jesús Aguilar Miranda y otro, fallado el 28 de abril de 1997, por unanimidad de nueve votos.

De entre los últimos criterios que ha emitido nuestro Máximo Tribunal respecto a la facultad de ejercicio de la acción penal, se encuentra la tesis P. CLXXIV/2000, visible en la página 6, Tomo XII, Noviembre de 2000 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, la cual tiene como rubro "INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SI UN SERVIDOR PÚBLICO, COMO AUTORIDAD RESPONSABLE INCURRE EN DESACATO DURANTE EL DESEMPEÑO DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARSE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA, AUNQUE HAYA DEJADO DE DESEMPEÑARLO. En esta tesis el Tribunal Pleno en esencia sostiene que tanto el Poder Constituyente como el Poder Reformador y el legislador ordinario han considerado que las sentencias de amparo deben cumplirse con exactitud y rapidez, por lo que cuando la persona que teniendo calidad de autoridad responsable en un juicio de amparo o estando obligada a cumplir con una sentencia que concede la protección constitucional no

cumple con tal sentencia procede separarla de su cargo y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda, y que en caso de que quien se encuentre en ese supuesto deja de desempeñar el cargo, no desaparece la responsabilidad en que incurrió durante el desempeño del mismo, pues de lo contrario sería fácilmente burlado el riguroso sistema que la Constitución y la Ley de Amparo establecen para salvaguardar la eficacia de las sentencias de amparo. Criterio derivado del incidente de inejecución 163/97, promovido por Purúa Punta Estero, y fallado el 23 de octubre de 2000, por unanimidad de diez votos.

Como podemos ver los anteriores criterios se refieren a los supuestos de procedencia y a las características esenciales de la aplicación de las sanciones establecidas en la vigente fracción XVI del artículo 107 Constitucional; además a una serie de situaciones por las cuales se puede advertir el cumplimiento o incumplimiento de la ejecutoria de amparo; así como la forma en que el Máximo Tribunal ejercitara la acción penal, y el órgano ante quien lo hará.

5. PRECEDENTES.

La facultad de ejercicio de la acción penal por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido muy pocos precedentes pues sólo en casos excepcionales tal facultad ha sido ejercida.

El presente Capítulo concluye haciendo una breve referencia de algunos de los precedentes que se han presentado en cuanto al ejercicio de la acción penal de la Corte, mismos que han derivado de la inejecución de una sentencia de amparo y de entre los cuales pueden citarse:

- **Incidente de Inejecución de Sentencia número 7/87. Fallado el 22 de noviembre de 1990. Derivado del juicio de amparo 1944/79, promovido por el Comité Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población Ejidal "Enrique Gómez Huitrón" del Municipio de Angel R. Cabada, Estado de Veracruz.**

El poblado quejoso solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra los actos del Presidente de la República; Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; Director General de Nuevos Centros de Población del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; y Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, consistentes en la inejecución injustificada de la resolución presidencial de 20 de julio de 1965, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto del mismo año, mediante la cual se ordenaba la creación de un nuevo centro de población Agrícola, denominado "Enrique Gómez Huitrón" que debía quedar ubicado en el Municipio de Angel R. Cabada, Estado de Veracruz; así como la expedición de certificados de inafectabilidad por las autoridades agrarias en favor de las personas que se hacían pasar por pequeños propietarios.

El Juez Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz, quien conoció de la demanda de amparo, sobreseyó en el juicio respecto del acto reclamado consistente en la expedición de certificados de inafectabilidad, y otorgó el amparo y la protección de la Justicia Federal por el acto consistente en la inejecución injustificada de la resolución presidencial de 20 de julio de 1965, al estimar, que la autoridad agraria violó en perjuicio del poblado quejoso el artículo 213 de la Ley Federal de la Reforma Agraria y, por ende, los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues no obstante que existía el mandato para ejecutar la resolución presidencial de mérito había omitido cumplirla sin que se hubiera expuesto algún fundamento legal para ello. Consistiendo los efectos de la protección constitucional en que las autoridades agrarias ejecutaran sin dilación alguna la resolución presidencial en favor del núcleo de población quejoso.

Una vez iniciado y agotado, respectivamente, el procedimiento de ejecución de sentencia por el Juez de Distrito, ante el incumplimiento de la autoridad responsable fueron remitidos los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que abriera el incidente de inejecución de sentencia respectivo y resolviera lo correspondiente.

Llegados los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previos los trámites legales, el Pleno resolvió declarar procedente y fundado el incidente de inejecución de sentencia de referencia, al considerar:

- a) Que de las constancias de autos se advertía que no había sido cumplida la sentencia de amparo, sin ser obvia lo manifestado por el Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, en el sentido de que existía imposibilidad material para cumplir la sentencia de amparo porque las tierras afectadas por la resolución presidencial no se encontraban en el Municipio de Angel R. Cabada, sino en el de San Andrés Tuxtla, ambos del Estado de Veracruz por lo que pertenecían a otras personas diversas de la señalada como afectada.

- b) Que lo manifestado por el Delegado Agrario no podía plantearse como imposibilidad material para el debido acatamiento de la ejecutoria de amparo, toda vez que ello fue materia del juicio de amparo en el cual se determinó que debía ejecutarse la resolución presidencial que creó al Nuevo Centro de Población quejoso, no obstante que la superficie de terreno de que debía dotarse se encontrara dentro de otro Municipio del Estado de Veracruz, diverso al señalado en la resolución presidencial.
 - c) Que el cumplimiento de la sentencia de amparo correspondía al Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, Lic. Mario Rodríguez Bretón, al tener a su cargo la ejecución de la resolución presidencial, por lo que era quien se había colocado en la hipótesis de separación de su cargo, al haberse negado a dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, y en razón de que no gozaba de fuero debía consignársele ante el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz para que este procediera de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XVI Constitucional y 110 y 208 de la Ley de Amparo.
- **Incidente de Inejecución de Sentencia número 31/97. Fallado el 28 de octubre de 1997. Derivado del juicio de amparo 185/93, promovido por Guadalupe Trejo Hernández y Otros.**

El quejoso en su demanda de amparo, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra los actos del Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones, dependiente de la Dirección General de Autotransporte Urbano del Departamento del Distrito Federal, consistentes en la retención de sus placas de servicio público de transporte de pasajeros, así como el impedimento para al funcionamiento y la prestación de dicho servicio y, la cancelación de las concesiones de las placas de servicio público de transporte.

La Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien conoció de la demanda de amparo, concedió el amparo y la protección de la Justicia Federal al estimar que la autoridad responsable violó en perjuicio de los quejosos la garantía de legalidad —artículo 16 Constitucional—, al no constar por escrito, los actos impugnados relativos a la retención de placas y como consecuencia el impedir la prestación del servicio en cuestión.

Una vez iniciado y agotado, respectivamente, el procedimiento de ejecución de sentencia por el Juez de Distrito, ante el incumplimiento de la autoridad responsable fueron remitidos los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que abriera el incidente de inejecución de sentencia respectivo y resolviera lo correspondiente.

Llegados los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previos los tramites legales, el Pleno resolvió declarar procedente y fundado el incidente de inejecución de sentencia de referencia, al considerar:

- a) Que de las constancias del juicio de garantías se podía evidenciar la conducta de abierta contumacia por parte de Martín Franco Nova, en su carácter de Director de Permisos y Concesiones de la Dirección General de Servicios al Transporte de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, por lo que tal desacato a la ejecutoria de amparo motivaba a analizar la aplicabilidad de las sanciones previstas en el artículo 108 de la Ley de Amparo.
- b) Que el señor Martín Franco Nova en su carácter de autoridad responsable se había colocado en la hipótesis de separación de su cargo, al haberse negado a dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, colocándose así en el supuesto jurídico de la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución General de la República, procediendo a decretar la separación inmediata de su cargo y la consignación correspondiente ante el Juez de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal en turno, por la desobediencia cometida.

Cabe mencionar que en el último considerando del fallo de referencia, se estableció que el incidente de inejecución de sentencia no concluía con la separación del servidor público sino que continuaba hasta lograrse el cumplimiento total de la ejecutoria de amparo, requiriéndose al superior inmediato de la autoridad responsable a fin de que dentro de las veinticuatro horas diera cumplimiento a la ejecutoria de amparo, apercibiéndolo que de no hacerlo así, se procedería a pasar a ponencia el expediente, para la elaboración del proyecto de separación de su cargo y consignación.

El último precedente a que haremos mención será el incidente de inejecución de sentencia 163/99, el cual fue último caso en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció la facultad de ejercicio de la acción penal, por lo que nos servirá de caso práctico para establecer de manera breve la forma en que la Corte determina la separación de la autoridad responsable y su consignación ante el Juez de Distrito correspondiente.

5.1. Incidente de Inejecución de Sentencia 163/97. Promovente: Oscar Careaga Villavicencio.

La excepcional facultad que el artículo 107 Constitucional en su fracción XVI concede a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ejercitar la acción penal ha tenido su última aplicación por resolución de 10 de noviembre de 2000, lo cual

nos permite tomar el incidente del cual derivó como caso práctico en el presente estudio, en razón de su reciente aplicación.

Así, el incidente de inejecución de sentencia 163/97, promovido por Oscar Careaga Villavicencio, al ser el último precedente de la facultad en estudio nos permitirá tener acceso a la totalidad de las acciones que implican el ejercicio de la facultad de consignación del Máximo Tribunal del País. Para ello, antes de entrar al análisis del ejercicio de la facultad de consignación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haremos una breve relación de los hechos que provocaron la consignación por parte de nuestro Más Alto Tribunal de la República.

- Oscar Careaga Villavicencio, apoderado de Purúa Punta Estero, Sociedad Anónima, promovió juicio de amparo en contra del acto consistente en la indebida aprobación del Plano, conforme al cual se ejecutó la resolución presidencial definitiva de fecha 30 de agosto de 1973, dotatoria de quince mil cinco hectáreas en favor del Poblado "Coronel Esteban Cantú", por ser violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica en tanto infringió sus verdaderos alcances y contenido, ya que se pretendió incluir dentro de la afectación del predio propiedad y posesión de la quejosa, a pesar de no haber sido afectado.
- El entonces Juez Tercero de Distrito en el Estado de Baja California Norte, quien conoció de la demanda de amparo, por resolución de 31 de marzo de 1992 concedió el amparo y la protección de la Justicia Federal al estimar que el predio a que se refería la quejosa fue incluido indebidamente en el plano de ejecución de la resolución presidencial dotatoria, demostrándose así la indebida ejecución de la resolución presidencial que afectó física y materialmente el predio de la parte quejosa a pesar de que éste no formó parte de la resolución; además de que éste ya había salido del dominio de la Nación al haberse otorgado título de propiedad a los originarios adquirentes.
- Inconforme con lo anterior resolución, el tercero perjudicado interpuso recurso de revisión, mismo que fue del conocimiento del Primer Tribunal Colegiado del

Décimo Quinto Circuito, quien resolvió confirmar la sentencia recurrida, amparando y otorgando la protección de la Justicia Federal a la parte quejosa.

- El once de julio de mil novecientos noventa y cinco, el Juez de Distrito requirió al Secretario de la Reforma Agraria, Director del Registro Agrario Nacional y Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Estado de Baja California, para que dentro del término de veinticuatro horas dieran cumplimiento a la sentencia de amparo.
- Por diversos autos de fechas dieciocho de julio de mil novecientos noventa y cinco y doce de febrero de mil novecientos noventa y seis, el Juez del conocimiento requirió de nueva cuenta a las autoridades responsables, para que dentro del plazo de veinticuatro horas informaran sobre el cumplimiento del fallo protector, apercibiéndolas que de no hacerlo, se les requeriría por conducto de su superior jerárquico en términos del artículo 105 de la Ley de Amparo.
- En cumplimiento de la ejecutoria de amparo las autoridades responsables informaron al Juez de Distrito las gestiones realizadas, como lo es haber dejado insubsistentes las órdenes de ejecución emitidas en relación con el plano proyecto aprobado por el Consejo Consultivo, únicamente por lo que hace a la superficie afectada propiedad de la parte quejosa; y haber suspendido la diligencia de entrega física y material a la parte quejosa del inmueble de su propiedad debido a la existencia de un auto de fecha 9 de octubre de 1995, dictado por el Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito Número Dos, con residencia en Ensenada, Baja California, dentro del juicio agrario número 354/95, promovido por el núcleo de población tercero perjudicado, a través del cual se concedió la suspensión solicitada para los efectos de suspender los actos consistentes en el desposeimiento de los terrenos de su propiedad, cuya posesión detenta la parte tercero perjudicada, conocidos como "Lengüeta Arenosa o Punta Banda".
- Atento a lo anterior, el 28 de mayo de 1996, el Juez del conocimiento determinó que las autoridades responsables Coordinador Agrario en el Estado de Baja California y al Comisionado Ejecutor de la referida Coordinación, ambas con

residencia en Mexicali, no habían dado el debido cumplimiento a la ejecutoria de amparo, pues con sus actuaciones no habían restituido al quejoso en el pleno goce de su garantía violada, requiriéndolas nuevamente para que dentro del término de veinticuatro horas informaran sobre el cumplimiento, apercibiéndolas que de no cumplir dentro del término señalado se requerirá su cumplimiento por conducto de su superior jerárquico inmediato, en términos de lo previsto por el artículo 105 de la Ley de Amparo. Apercibimiento que se hizo efectivo el 25 de junio de 1996.

- El ejido tercero perjudicado Coronel Esteban Cantú interpuso recurso de queja, por exceso en el cumplimiento de la sentencia de amparo, el cual fue declarado improcedente e infundado por el Juez del conocimiento.
- Previos requerimientos al superior jerárquico de la autoridad responsable, por auto de 19 de marzo de 1997, el Juez de Distrito, requirió al Presidente de la República para que por su conducto obligara al Secretario de la Reforma Agraria, al Coordinador Agrario en el Estado y al Comisionado Ejecutor de la Coordinación Agraria de la propia Entidad Federativa, autoridades ambas con residencia en Mexicali, Baja California, a cumplir sin demora y de manera cabal la ejecutoria de amparo, bajo el apercibimiento que en caso de desacato a lo antes ordenado remitiría los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal.
- Ante la actitud evasiva de las autoridades responsables para el cumplimiento del fallo protector, el Juez de Distrito por auto de 20 mayo de 1997 ordenó remitir los autos al Más Alto Tribunal del País.
- Recibidos los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo al incidente de inejecución de sentencia bajo el número 163/97, turnando los autos para su estudio al señor Ministro Mariano Azuela Güitrón.
- Durante la tramitación del incidente de mérito, el Director General de Asuntos Jurídicos y la antes titular de la Coordinación Agraria en el Estado, ambos dependientes de la Secretaría de la Reforma Agraria, presentaron un oficio en el

cual manifestaron que el cumplimiento de la sentencia de amparo únicamente comprendía la exclusión del predio de la quejosa de la ejecución del Plano proyecto con el que se pretendía ejecutar la resolución presidencial en cuestión, que los quejosos pretendían extender los efectos de la ejecutoria mediante la restitución de los predios de éstos, solicitando por ese conducto declarar sin materia el incidente de inejecución por haber dado total cumplimiento a la ejecutoria de amparo.

- En vista de lo manifestado por las autoridades responsables, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación remitió el expediente al Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Baja California a fin de que regularizara el procedimiento y diera vista a la parte quejosa con el oficio antes referido para que manifestara lo que a su derecho conviniera, y así se pronunciara sobre si la ejecutoria de amparo se encontraba cumplida o no, una vez después de determinar el alcance de la ejecutoria en cuanto a la posible desposesión del predio propiedad de la quejosa.
- Una vez cumplido lo anterior, la parte quejosa manifestó su inconformidad con el contenido del oficio en cuestión ante el Juez Federal, quien determinó devolver los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar que del análisis de las constancia se advertía que las autoridades responsables no habían dado total cumplimiento al fallo protector, pues las autoridades responsables únicamente habían informado haber dejado insubsistentes los actos de ejecución de la resolución presidencial sin que de autos se apreciara la entrega física, jurídica y material de las propiedades de los ahora quejosos, la cual detentaba el núcleo de población tercero perjudicado y no así, la parte quejosa.
- Llegados los autos al Más Alto Tribunal, el Ministro Ponente formuló nuevo dictamen, en el que una vez analizadas las constancias de autos consideró que la parte quejosa fue desposeída de 18 hectáreas de su propiedad, mismas que se encontraban en posesión del núcleo de población tercero perjudicado, y que de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo la sentencia protectora si

obligaba a las responsables a entregar la posesión del predio reclamado, razón por la cual, se devolvieron los autos del asunto al Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Baja California, a fin de que realizara una serie de diligencias tendientes a determinar el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, de conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo.

- En cumplimiento a tales indicaciones, el Juez Federal del conocimiento realizó las diligencias necesarias y posteriormente dio vista a la parte quejosa para que manifestara si estaba conforme con el cumplimiento sustituto, quien por escrito presentado el 23 de agosto de 1999 manifestó su oposición para que se abriera el incidente para el cumplimiento sustituto, razón por la cual, el veinticuatro siguiente, el Juez de Distrito ordenó remitir los autos del expediente de amparo al Más Alto Tribunal del País para que se siguiera tramitando el incidente de inejecución de sentencia de mérito.

Hasta aquí los antecedentes del caso, por lo que respecta a la primera fase procesal y a la primera autoridad judicial federal —Juez de Distrito que conoció del juicio de amparo— que intervino en el procedimiento de inejecución de sentencia, fase que comprendió desde la adopción de las medidas tendientes al logro de la ejecución de la sentencia y que concluyó con él envió de los autos originales del expediente de amparo a nuestro Más Alto Tribunal de la República, por la contumacia apreciada.

Ahora bien, como ya vimos la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la segunda autoridad judicial federal que interviene en el procedimiento de inejecución de sentencias, iniciándose con su actuación la segunda fase procesal a seguir, es decir, el incidente de inejecución de sentencias donde el Pleno decidirá si procede o no la adopción de las dos severas medidas previstas por la fracción XVI, del artículo 107 Constitucional.

Como ya vimos, el incidente de inexecución de sentencia fue turnado al Ministro Mariano Azuela Güitrón quien al advertir la actitud contumaz de las autoridades responsables para dar cumplimiento a la sentencia de amparo formuló proyecto para que el Pleno de la Corte se pronunciara sobre la aplicación de la sanción prevista en la fracción XVI, del artículo 107 Constitucional.

Cabe mencionar que estando los auto en el Más Alto Tribunal, el Director General de Asuntos Jurídicos y el Representante Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria, en Baja California, remitieron diversos oficios por medio de los cuales informaron que en cumplimiento a la ejecutoria de amparo se constituyeron en el Poblado denominado Coronel Esteban Cantú —quien tenía la posesión de la propiedad reclamada— con el propósito de restituir física, jurídica y materialmente a los quejosos en la superficie de su propiedad, pero que no fue posible hacerlo por oposición de los ejidatarios del mismo ejido y que por ello suspendieron la citada diligencia.

El proyecto del incidente de inexecución de sentencia fue presentado ante el Tribunal Pleno el 25 de noviembre de 1996, declarándolo procedente y fundado, bajo las siguientes consideraciones:

Primeramente se fijó el alcance de la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, estableciendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la irrenunciable atribución relativa a la separación del cargo y la consignación inmediata de la autoridad responsable, para lo cual previamente debían agotarse los procedimientos, seguirse los principios y respetarse las etapas o fases a que se refieren los artículos que integran el Capítulo XII, de la Ley de Amparo, denominado "De la Ejecución de las Sentencias".

Abundando posteriormente en la responsabilidad en que incurrían los superiores jerárquicos de la autoridad responsable cuando no atendieran el

requerimiento formulado por el órgano jurisdiccional que hubiera conocido del juicio de amparo, y concluyendo que si seguida la cadena ascendente y descendente de requerimientos que van de las autoridades responsables al superior inmediato y al superior jerárquico de éste y de éstos a las inferiores, y tanto las primeras como los superiores asumen conductas rebeldes y contumaces, ya sea por omisión, evasivas o procedimientos ilegales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de considerar inexcusable el incumplimiento podría no sólo separar a las responsables de su cargo y consignarlas ante el Juez de Distrito correspondiente sino también a los superiores inmediato y jerárquico, ya que tanto unas como otros incurren en desacato de la sentencia federal.

Seguidamente se hizo referencia a la cuestión relativa al uso de la fuerza pública para hacer cumplir las sentencias de amparo, concluyendo que la solicitud de auxilio de la fuerza pública es un medio excepcional para hacer cumplir la ejecutoria de amparo, y que ésta procedía una vez que fueran agotados todos los recursos indicados en la Ley Reglamentaria de la Materia y siempre que la naturaleza del acto lo permitiera, que dicho auxilio podía solicitarse a través de los conductos legales mediante el apoyo o colaboración de los cuerpos federales, estatales o municipales encargados de la seguridad pública con el objeto de ejecutar en sus términos la sentencia de amparo.

Una vez fijado lo anterior, el Tribunal Pleno procedió a examinar si la Representación Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria, en Baja California, autoridad responsable contra cuyo acto se concedió a la quejosa la protección federal había tratado y seguía tratando de eludir la ejecutoria de amparo —señalando que no era obstáculo que la Licenciada Ruth Medina Alemán, anterior Representante Estatal de la mencionada dependencia, hubiera sido sustituida del cargo por el Ingeniero Juan José Flores González, ya que el incumplimiento persistía debido a ambos funcionario—, para lo cual se procedió a constatar que el Juez de Distrito hubiera cumplido con el procedimiento de ejecución previsto en la

Ley de Amparo y acto seguido se hizo referencia de los antecedentes del caso; para concluir:

- Que el Presidente de la República y el Secretario de la Reforma Agraria, superior jerárquico y superior inmediato de la responsable no incurría en responsabilidad por incumplimiento de la sentencia de amparo.

- Que a quienes debía tenerse como autoridades responsables que incurrieron en contumacia al cumplimiento de la ejecutoria de amparo era a Ruth Medina Alemán y a Juan José Flores González, anterior y actual Representante Estatal en Baja California de la Secretaría de la Reforma Agraria, decretando por ello la separación inmediata de su cargo del actual funcionario y la consignación de ambos ante el Juez de Distrito competente por la desobediencia cometida.

El Pleno señaló que la aplicación de la medida prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, a la antes Representante Estatal en Baja California de la Secretaría de la Reforma Agraria, derivó de que la misma incurrió deliberadamente y conscientemente en contumacia, pues lejos de tener intención de cumplir el fallo constitucional incurrió en dilaciones, mentiras, evasivas, contradicciones, discutió el sentido del amparo concedido a la empresa quejosa e introdujo confusión en el cumplimiento del fallo constitucional. Por otra parte se consideró que aunque Ruth Medina Alemán ya no tenía el cargo anteriormente asumido, y que por ello no se le podía separar del mismo, tal circunstancia no podía dar lugar a su impunidad respecto de la conducta que asumió, ya que no desaparecía la responsabilidad en que incurrió al no haber dado cumplimiento a la sentencia protectora pues lo contrario implicaría burlar el riguroso sistema que la Constitución y la Ley de Amparo establecen para salvaguardar la eficacia de las sentencias de amparo; razón por lo que debía consignársele ante el Juez de Distrito que correspondiera a fin de que fuera procesada y sentenciada en los términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución.

Por otra parte se consideró que la separación inmediata y consignación de Juan José Flores González de su cargo de Representante Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria en Baja California se debía a que él mismo desde el momento en que asumió el cargo, intervino y participo en el procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo sin haber procedido a cumplimentar el fallo protector —mediante la restitución a la quejosa del predio de su propiedad—, incurriendo al igual que quien lo precedió en el cargo en rebeldía o contumacia. Cabe mencionar que el Pleno señaló que la pretendida restitución a la parte quejosa de las hectáreas de su propiedad por parte de la autoridad antes referida sólo revelaba una modalidad más de la contumacia pues al intentar tal restitución desatendieron lo establecido en el artículo 111 de la Ley de Amparo, ya que si bien hubo oposición por parte de los ejidatarios a la ejecución de la sentencia de amparo, la actuación de la autoridad agraria fue realizada sin la presencia de personal del Juzgado Federal y sin el apoyo de la fuerza pública creándose así un escenario desfavorable para la ejecución de la sentencia de amparo y trayendo como resultado que se impidiera la restitución ordenada por el fallo federal, no demostrándose con ello la intención de cumplimentar el fallo protector.

Una característica importante del incidente en cuestión fue el hecho de que el Tribunal Pleno consideró que el funcionario Lic. Gilberto Hersheberger Reyes, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria quien tuvo intervención en el procedimiento de ejecución desplegó una actitud con la cual impidió la realización del mismo, por lo que con fundamento en el artículo 117* del Código Federal de Procedimientos Penales, al advertir que este había incurrido en conductas que podrían ser constitutivas de delito, por vía de denuncia de hechos

* Para una mejor comprensión se transcribe el artículo de referencia el cual es del tenor literal siguiente: *"Toda persona que en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a participarlo inmediatamente al Ministerio Público, trasmitiéndole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición, desde luego, a los inculcados, si hubieren sido detenidos."*

remitió testimonio de la resolución en cuestión al Ministerio Público para los efectos de su competencia.

Por último, en la resolución del incidente de inejecución 163/97 se previó lo relativo al cumplimiento total de la sentencia de amparo mediante el requerimiento al Secretario de la Reforma Agraria, para que este, dentro del término de diez días diera cumplimiento a la ejecutoria de garantías mediante la restitución jurídica y material del terreno de dieciocho hectáreas de que fue privada la parte quejosa, bajo el apercibimiento de que en caso contrario se procedería según lo dispone la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal.

Nuestro Máximo Tribunal al requerir el total cumplimiento de la ejecutoria de amparo no paso inadvertido el hecho de que en el predio que debía ser restituido a la parte quejosa, el núcleo de población tercero perjudicado había celebrado contratos con terceras personas quienes habían edificado casas habitación y condominios, considerando al respecto que tal situación no podía ser pretexto o excusa para el no cumplimiento del fallo protector debido a la majestad de las sentencias de amparo, y que su cumplimiento no podía ser obstaculizado por reclamaciones de terceros que hubieran adquirido de buena fe a pretexto de que se violan sus derechos.

Con base en todo lo antes dicho y con fundamento en los artículos 107, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 105 y 107 de la Ley de Amparo y 11, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Pleno emitió los puntos resolutivos que por su importancia se transcriben a continuación en su integridad:

PRIMERO.- Es fundado el incidente de inejecución de sentencia a que este toca 163/97 se refiere.

SEGUNDO.- En el caso de que aún lo ejerza, queda inmediatamente separado el Ingeniero Juan José Flores González de su cargo de Representante Estatal en Baja California, dependiente de la Representación Regional Noroeste de la Secretaría de

la Reforma Agraria, por haber eludido el cumplimiento de la ejecutoria a que este toca se refiere.

TERCERO.- Consignese ante el Juez de Distrito de Baja California en turno, a Ruth Medina Alemán y a Juan José Flores González, en los términos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución.

CUARTO.- Hágase la denuncia de hechos al Ministerio Público Federal respecto del Licenciado Gilberto Hershberger Reyes, Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, remitiéndole testimonio de esta resolución.

QUINTO.- Requírase personalmente al Secretario de la Reforma Agraria, Licenciado Eduardo Robledo Rincón, para que, en los términos precisados en el considerando octavo de esta resolución, de cumplimiento a la sentencia de amparo de que se trata.

SEXTO.- Túrnense los autos a la Presidencia de este Tribunal Pleno, para que proceda en los términos precisados en los considerandos sexto, séptimo y octavo de esta resolución.

SÉPTIMO.- Para los efectos mencionados en el considerando octavo de esta resolución, déjese el presente incidente de inejecución de sentencia abierto.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y haciendo la consignación especificada al Juez de Distrito que corresponda, de manera personal, a Juan José Flores González, quien hasta el día de hoy fungió con el cargo mencionado, a Ruth Medina Alemán y al Secretario de la Reforma Agraria, Licenciado Eduardo Robledo Rincón, con testimonio de esta resolución para su conocimiento e inmediato cumplimiento; asimismo, notifíquese, con testimonio de esta resolución al Procurador General de la República para los efectos de su representación e intervención en el proceso respectivo, así como de la denuncia especificada en el cuarto punto resolutive.

Una vez ya analizadas individualmente cada una de las figuras jurídicas consideradas para el presente estudio, en el último Capítulo concluiremos si alguna de éstas rompe o no el monopolio de la acción penal o sólo constituye un caso de excepción a éste en virtud de una serie de consideraciones que expondremos de cada una estas figuras jurídicas, previo estudio en torno al monopolio de la acción penal.

CAPÍTULO QUINTO
MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL.
FIGURAS JURÍDICAS QUE LO VULNERAN

CAPÍTULO QUINTO

MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL. FIGURAS JURÍDICAS QUE LO VULNERAN

SUMARIO: 1.—El Monopolio de la Acción Penal. 2.—Resolución que Revoca el no Ejercicio de la Acción Penal. 3.—Consignación Directa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4.—Análisis Comparativo, entre el Ejercicio de la Acción Penal Realizado por el Ministerio Público y el Realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. EL MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL.

Como quejé visto en capítulos anteriores nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente a nuestros días, en su artículo 21 ha conferido —aunque no de manera expresa como en tratándose de la función jurisdiccional, sino únicamente señalando que a este incumbe dicha facultad— de manera exclusiva al Ministerio Público la facultad de investigación y persecución de los delitos, última que se traduce en la acción penal que inicia el Representante Social contra el presunto responsable de un delito ante el órgano jurisdiccional correspondiente, al establecer: “...*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...*”.

La exclusividad en la persecución de los *delitos** a favor del Ministerio Público, según se puede advertir de la exposición de motivos de la Constitución de

* La facultad de investigación de los delitos conferida expresamente en el artículo 21 Constitucional a favor del Ministerio Público surgió a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996. En el original texto del artículo 21 de la Constitución de 1917 únicamente se le otorgaba al Representante Social la persecución de los delitos, dentro de la cual se comprendía la investigación de éstos.

1917, derivó del hecho de que pese a que la legislación federal y común de aquel entonces habían adoptado a la Institución del Ministerio Público para la recta y pronta administración de justicia eran los jueces quienes averiguaban los delitos e imponían las penas realizando una actuación de juez y parte dentro de los procedimientos penales, situación con la que propició la desnaturalización de la función de la judicatura y por lo cual el Constituyente de 1917 en su artículo 21 diferenció al órgano investigador-acusador, del órgano sentenciador, y otorgó al Representante Social la exclusividad en la investigación y persecución de los delitos, mientras que a la autoridad judicial la exclusividad en la imposición de las penas. Con lo cual se dio inicio al sistema acusatorio que predomina hasta nuestros días.

Para sustentar lo anterior, se transcribe a continuación un pequeño párrafo de la exposición de motivos de la Constitución de 1917, que en lo conducente dispone:

“La misma organización del ministerio público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al ministerio público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, la aprehensión de los delincuentes.”⁶⁰

Esto es así, ya que durante la vigencia de la anterior Constitución las funciones, el desempeño y las características del acusador público en materia penal no permitían distinguir con toda claridad en dónde se ubicaba la autoridad judicial y en donde se colocaba a dicho acusador público pues jerárquicamente y funcionalmente los jueces penales investigaban los delitos con un menor auxilio del Ministerio Público, en un orden de superior a inferior, girando todo alrededor de la autoridad judicial que constitucionalmente era reconocida como la competente para

⁶⁰ Véase Exposición de Motivos de la Constitución de 1917, localizada en la Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

intervenir en la aplicación de las penas, ejerciendo con ello un poder casi ilimitado. Circunstancia de la cual incluso nace la denominación *policía judicial*, en virtud de que la policía investigadora de los delitos lo hacía bajo el comando de los jueces, por lo que era caracterizada como *judicial*.

A esta exclusividad del Ministerio Público en la persecución de los delitos la doctrina la ha denominado *monopolio de la acción penal* debido a que la Institución Ministerial por disposición constitucional es el único órgano especializado del Estado al que se le encomienda el ejercicio de la acción penal ante el órgano judicial competente, pues ni los particulares ni ningún otro órgano del Estado pueden ejercitar la acción penal de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 21 Constitucional.

Miguel Ángel Castillo Soberanes sostiene que: ***“el Estado instituyó la figura del Ministerio Público como un órgano especializado y de buena fe, para que él, en representación del individuo y de la sociedad, ejercitara la acción penal, velando de esta manera por el interés social que debe prevalecer siempre por encima del interés particular.”***⁶¹

Es decir, conforme al artículo 21 de la Constitución Federal la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, de tal manera que en nuestro sistema jurídico al adoptarse el sistema acusatorio se depositó en manos de esta institución la acción penal a manera de monopolio, de ahí que esa propia institución represente a la sociedad y no a los particulares individualmente considerados, independientemente de que sean o no los ofendidos o víctimas en el delito de que en concreto se trate.

La palabra *monopolio* deriva del latín *monopolium*, y éste a su vez del griego, *mono* uno y *polein* vender.

⁶¹ *Idem.* pág. 45.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al monopolio como: **“Aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de un privilegio, bien de otra causa cualquiera.”** Por el también se entiende, **“...toda situación de un mercado, en el cual la competencia no existe del lado de la oferta; dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potencial; o, tiene acceso exclusivo a una patente de la que otros productores no disponen.”**⁶²

Estas definiciones se entienden en función del artículo 28 Constitucional el que prohíbe en nuestro país los monopolios, las prácticas monopólicas y los estancos. Y el cual no considera monopolios las funciones que ejerce el Estado de manera exclusiva en determinadas áreas —como lo es: correos, telégrafos, petróleo, electricidad, etc.—.

Por otra parte, no hay que olvidar que el ejercicio de la acción penal inicia mediante la figura jurídica de la consignación, con la cual el Representante Social pone en movimiento toda la actividad procesal con la finalidad de que el órgano sentenciador se pronuncie sobre la responsabilidad del inculcado, y en su caso aplique la pena o medida de seguridad correspondiente.

Ahora bien, de las anteriores definiciones se desprende que estaremos ante un monopolio cuando se tenga el aprovechamiento exclusivo de determinado bien o servicio. Razón por la que los doctrinarios al referirse al monopolio de la acción penal lo hacen mediante una extensión conceptual al considerar que en el proceso penal mexicano el Representante Social al tener encomendada la investigación y persecución de los delitos —a la manera de los auténticos monopolios— realiza una actividad exclusiva y excluyente, desplegando así un monopolio sobre ésta.

⁶² KAPLAN, Marco. Voz: Monopolio. Tomo I - O. Decimatercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1999, pág. 2151.

De entre los especialistas en materia penal que consideran que la institución del Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, son de mencionarse los siguientes:

Para Sergio García Ramírez y Victoria Adato de Ibarra, *"El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que introdujo profundos cambios con respecto al Derecho anterior, atribuyó en exclusiva al Ministerio Público la facultad de perseguir los delitos, desplazando, en este orden de cosas, funciones que antes se encomendaban al juez instructor. De este modo, erigió un 'monopolio acusador' en manos del Ministerio Público. A diferencia de lo que ocurre en otros países, donde hay sistemas de acción penal particular, popular y privada, en México los particulares no pueden ejercer la acción penal, que sólo incumbe al Ministerio Público"*⁶³

Por su parte, José Franco Villa sostiene que: *"Reforma de trascendencia en el Procedimiento Penal Mexicano, es la que proviene de los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 5 de febrero de 1917, que al reconocer el monopolio de la acción penal por el Estado, encomienda su ejercicio a un sólo órgano: el Ministerio Público"*⁶⁴

Para Leopoldo de la Cruz Agüero *"El monopolio de la acción penal corresponde al Ministerio Público de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresa: '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...'.-- Lo anterior significa que el Ministerio Público es el único que puede ocurrir ante el órgano jurisdiccional en ejercicio de la acción penal,*

⁶³ *"Prontuario del Proceso Penal Mexicano"*. Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1999, pág. 304.

⁶⁴ *Ob. cit.*, pág. 56.

pidiendo se castigue al infractor y solicitando la reparación del daño en favor del afectado, facultad que no está delegada en ningún particular...'⁶⁵

De los anteriores criterios advertimos que los doctrinarios consideran que el monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y que el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio es al Ministerio Público, excluyendo tanto a los particulares como a algún otro órgano estatal.

Ahora bien, para poder entender el monopolio de la acción penal que ejercita el Ministerio Público es necesario tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

El sistema de enjuiciamiento que adoptó nuestra Ley Suprema en 1917 fue un sistema acusador que reservó a un órgano del Estado el ejercicio de la acción penal.

El órgano a quien se le reservó la acción penal fue al Ministerio Público, institución que fue adoptada del Ministerio Público Francés —órgano público y permanente, encargado de la acusación ante el poder judicial— y trasladada a nuestro medio con ciertas reformas, sin embargo, también antes de haberse establecido el Ministerio Público, con sus perfiles, y caracteres franceses, ya funcionaba una institución que se asemejaba con la Promotoría y Procuraduría Fiscal derivada de la legislación Española que por tanto tiempo rigió a nuestro país.

Así pues, a partir de 1917 el Ministerio Público es el órgano del Estado con caracteres propios —distinguiéndose bastante de la institución francesa que lo generó en nuestro país—, que por disposición constitucional tiene la titularidad en la persecución de los delitos, mientras que la imposición de las penas continúa reservada en exclusiva a la autoridad judicial, estableciéndose así un sistema acusatorio donde la justicia se administrará en adelante por dos órganos diferenciados.

⁶⁵ *Ob. cit.*, pág. 92.

La acción penal que **“es el poder jurídico de promover la actuación jurisdiccional a fin de que el juzgador se pronuncie acerca de la punibilidad de hechos que el titular de aquélla reputa constitutivos de delito.”**⁶⁶

Nace con la comisión del delito, y es el medio para el desarrollo de una relación de Derecho Penal que se traduce en la aplicación de sanciones privativas de libertad o pecuniarias o en la imposición de medidas de seguridad, dando lugar así a la exigencia punitiva, es decir, al derecho subjetivo del Estado de castigar —penar—, donde realiza éste en el proceso como Juez.

Juan José González Bustamante señala: **“Para procurar mantener la armonía y el orden en las sociedades, regular las relaciones de sus miembros y el mantenimiento del equilibrio social, el Estado ha señalado limitaciones a la conducta humana y ha elevado a la categoría de delitos ciertos actos o hechos que son perturbadores de la tranquilidad social, fijando las sanciones que deben imponerse a los transgresores de las normas.”**⁶⁷

Por lo tanto, el ejercicio de la acción penal pertenece a la sociedad que se ve lesionada por la conducta ilícita de sus miembros que rompen la armonía y la convivencia pacífica de ellos al cometer un delito; y se ubica en el Estado como representante de esa sociedad, quien a su vez encomienda exclusivamente su ejercicio al Ministerio Público, como lo hace en tratándose de las penas a los órganos jurisdiccionales.

Es decir, la comisión de un delito da origen al nacimiento de la acción penal que es el deber del Estado de perseguir a los responsables, pues al cometerse tal delito se lesiona a la sociedad y, por ende, al interés público, debiendo ser un órgano del Estado el encargado de velar los intereses de la sociedad, por lo que el

⁶⁶ ALCALÁ ZAMORA. Citado por GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *“Curso de Derecho Procesal Penal”*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1974, pág. 159.

⁶⁷ *“Principios de Derecho Procesal Penal”*. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1959, pág. 38.

Ministerio Público será quien representante a la sociedad ante los tribunales para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto por la comisión de un delito. Lo anterior sin olvidar que **“...el Ministerio Público, es representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del Estado...”**⁶⁸

El Ministerio Público no es propietario de la acción penal ésta pertenece a la sociedad de quien no es sino un representante, por lo que no puede disponer a su arbitrio de aquella acción ya que ésta es un poder-deber, es decir, una facultad y una obligación. Facultad en tanto que es el único que puede ejercer la acción penal y, obligación ya que al privar al particular de tal derecho el Estado se comprometió a ejercerlo en su lugar.

El sistema acusatorio en México descartó de plano la acción penal privada y popular —sistemas de acusación que se han presentado en la historia—, en donde en la primera, el ofendido por el delito era quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales, estando fundada en la idea de la venganza; mientras que en la acusación popular el ejercicio de la acción era encomendado a un ciudadano como representante de la colectividad, quien se encontraba despojado de las ideas de venganza y de pasión que insensiblemente llevaban al ofendido al proceso. Optando por la acusación estatal, donde el Ministerio Público ejercita la acción penal en nombre del Estado y de la sociedad ante el órgano jurisdiccional, lo cual se opone al monopolio de la acción penal por los ciudadanos toda vez que no es permisible que los particulares detenten el ejercicio de la acción persecutoria por no ser los legitimados para solicitar al juzgador que conozca y decida al respecto, además, de que el particular no es el único que resiente el daño causado por el delito sino también la sociedad en general, por lo que el Ministerio Público en su carácter de representante social es el que se encuentra legitimado para ejercer la acción penal.

⁶⁸ *“El Ministerio Público en México”*, pág. 4.

El señor Ministro Juventino V. Castro y Castro dice que: ***“El Ministerio Público, Institución de buena fe, paladión de la justicia y de la libertad como lo llama Pessina, viene a llenar una función que la pasión y el interés personal de la víctima del delito no puede, ni debe ocupar. Como lo hace notar Tolomei: ‘...la historia ha demostrado que el particular lesionado no tiene el interés o el desinterés, o la preparación, o la posibilidad de corresponder en modo adecuado a las exigencias de la altísima competencia de la acción penal’.”***⁶⁹

De igual forma el monopolio de la acción penal también implica la imposibilidad constitucional de que se persigan los delitos por órgano estatal alguno que no sea el Ministerio Público, teniendo así el monopolio de la acción penal pública.

Luego entonces, si bajo nuestro sistema constitucional y reglamentario el único investigador de los delitos y titular de la acción penal lo es el Ministerio Público, ya que tajantemente se elimina en el artículo 21 Constitucional la posibilidad de que la persecución de los delitos se pueda llevar a cabo por particulares o por la autoridad judicial o la autoridad administrativa, la consecuencia constitucional de todo esto se traduce en un monopolio de la función persecutoria por parte del Ministerio Público.

El monopolio de la acción penal comprende diversas actividades las cuales constituyen un todo para que el Ministerio Público pueda excitar al órgano jurisdiccional, tales como la investigación del delito respecto del cual tuvo conocimiento, investigación que realizara mediante la integración de una averiguación previa en la que indagará hasta conseguir la verdad si el hecho delictuoso reúne los requisitos establecidos en el artículo 16 Constitucional, mediante la valorización de los datos recabados durante la investigación, para resolver, en consecuencia si ejercita o no la acción ante los tribunales, y en su

⁶⁹ Ob. cit., pág. 5.

caso, consignar ante ellos al inculpado, para posteriormente en base a sus conclusiones acusatorias puntualizar el ejercicio de la acción penal. Funciones que en el Capítulo segundo del presente estudio ya han sido estudiadas.

En este orden de ideas, la acción penal forma un todo y su ejercicio se presenta mediante la realización de ciertas actividades o —como dicen algunos autores— periodos, donde la existencia de uno de ellos depende de los anteriores, en virtud de que todos los actos están debidamente encadenados. Javier Piña y Palacios al hacer referencia a esto, dice, que el ejercicio de la acción penal es divisible en varios periodos, tal por ejemplo, los periodos en que se divide el proceso, donde no puede suponerse que exista el periodo preparatorio a juicio sin que se haya constituido previamente el periodo de instrucción que es aquel en el cual los actos que lo constituyen imparten conocimiento a las partes respecto a existencia de delito, de responsabilidad y de participación, conocimientos indispensables para que adopten una determinada posición para el juicio, y los actos mediante los cuales se adopta esa posición son precisamente los que constituyen el periodo preparatorio a juicio, lo cual sucede con respecto al ejercicio de la acción con la función investigatoria, persecutoria y acusatoria.⁷⁰

Apoya lo anterior, el criterio contenido en la siguiente tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“ACCIÓN PENAL, EJERCICIO DE LA. El ejercicio de la acción Penal se realiza cuando el Ministerio Público ocurre ante el Juez y le solicita que se avoque al conocimiento del caso; y la marcha de esa acción pasa durante el proceso por tres etapas: investigación, persecución y acusación. La primera tiene por objeto preparar el ejercicio de la acción que se fundará en las pruebas obtenidas; en la persecución hay ya ejercicio de la acción ante los Tribunales y es lo que constituye la instrucción y, en la tercera, o sea 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

⁷⁰ “Derecho Procesal Penal”. México 1948, pág. 95 y sig.

mismo, esta etapa es la que constituye la esencia del juicio, ya que en ella pedirá, en su caso, la aplicación de las sanciones privativas de libertad y pecuniarias, incluyendo en éstas la reparación del daño, sea por concepto de indemnización o de restitución de la cosa obtenida por el delito.” (Sexta Epoca, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Segunda Parte, XXXIV, Página: 9)

Así como la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN 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 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 acusatorias.” (Octava Epoca, Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, Fuente:

Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VIII, Noviembre de 1991, Página: 144)

De lo anterior podemos concluir que el monopolio de la acción penal consta de tres potestades exclusivas, las cuales son:

- a) Investigar el delito y la responsabilidad, mediante la práctica de la averiguación previa, para establecer la pertinencia del ejercicio o inejercicio de la acción penal;
- b) Resolver sobre dicho ejercicio o inejercicio, mediante la valoración de los datos recabados durante la instrucción administrativa; y
- c) Sostener la acción penal ante los tribunales, desde la incoación hasta la conclusión del proceso.

Finalmente hay que señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha pronunciado respecto al monopolio de la acción penal que ejerce el Ministerio Público, según se puede advertir de las siguientes jurisprudencias:

“ACCION PENAL. Al Ministerio Público corresponde, de modo exclusivo, el ejercicio de la acción penal, y a los tribunales la función, también exclusiva, de imponer las penas que procedan, aunque tomando siempre como base la acusación del representante social; y si condenan por delito de mayor gravedad que el imputado, privan al reo de la defensa respectiva, que es una garantía que estable de la fracción IX del artículo 20 de la Constitución.” (Quinta Epoca, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXVI, Página: 1472)

“ACCION PENAL. Según lo previene el artículo 21 de la Constitución, al Ministerio Público corresponde exclusivamente la persecución de los delitos, de tal manera que sin pedimento suyo, no puede el Juez de la causa proceder de oficio, sin que baste, para considerar, que se le ha dado intervención, el que se le hayan notificado los trámites dados en la causa.” (Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIX, Página: 1033)

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

exclusivo, el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, sin atender a la naturaleza del delito; por lo que cuando un proceso se promueve por querrela necesaria, los preceptos legales relativos, deben interpretarse en el sentido, no de que tal querrela se presente ante el Juez de la causa, sino de que debe formularse ante el Ministerio Público, para que éste presente en forma su acusación; pues la ley al establecer la distinción entre delitos que se persiguen de oficio, y los que se castigan a petición de parte, se refiere a los casos en que, aun cuando el Ministerio Público o las autoridades tengan conocimiento de que se cometió un delito, no puedan ejercitar la acción penal, sino cuando el ofendido formule ante esa institución, su queja.” (Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XVI, Página: 403)

“ACCION PENAL. Aun cuando el delito que se persiga sea del orden privado, la acción penal correspondiente, sólo puede ejercerse por el Ministerio Público, ante los tribunales, teniendo sólo la parte ofendida, el derecho de presentar su querrela ante el representante de aquella institución; pues el artículo 21 constitucional, habla de los delitos en general, y no hace distinción alguna sobre si son los del orden privado o del orden público.” (Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIII, Página: 924)

Ya una vez visto que nuestra Carta Magna ha conferido al Ministerio Público el monopolio de la investigación y persecución de los delitos, es decir, la exclusividad en el ejercicio de tales facultades entendiendo por la palabra exclusividad aquello que es único, es preciso mencionar que hay disposiciones constitucionales que hacen presumir que tal monopolio se rompe al prever disposiciones en contrario, pues al establecer que otros órganos del Estado pueden realizar alguna de las potestades sobre las cuales el Ministerio Público tiene la exclusividad, se quebranta tal exclusividad.

La razón de que en el presente estudio hemos hecho referencia al recurso jurisdiccional procedente contra las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, previsto en los diversos Códigos de Procedimientos Penales de los Estados, o en caso de que estos no contemplen tal recurso, a la procedencia del Juicio de Amparo; así como a la facultad de

consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos en que la autoridad responsable dentro del juicio de amparo insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir abiertamente el cumplimiento de una sentencia de amparo o el auto de suspensión dictado dentro del mismo, o en tratándose del incumplimiento de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, se debe a que en tales casos, de acuerdo a los Capítulos ya explicativos de ambas figuras jurídicas, se puede considerar que se rompe o exceptúa el monopolio de la acción penal que ejerce el Ministerio Público, por lo que una vez que ya analizamos individualmente en que consisten tales figuras, ahora señalaremos si efectivamente éstos infringen el monopolio del Ministerio Público.

Por otra parte, si bien es cierto que se ha discutido sobre diversos supuestos que podrían considerarse rompen o exceptúan el monopolio de la acción penal, tales como: la procedibilidad de la querrela; la declaración de procedencia; el juicio político; y, la facultad de investigación de la Corte, en el presente estudio no se analizaran ya que sobre de ellos se han pronunciado por demás los doctrinarios de la materia⁷¹, concluyendo que:

- La procedibilidad de la querrela no se opone al monopolio de la acción penal, toda vez que la manifestación de voluntad exigida en los delitos perseguibles por querrela de parte ofendida no otorga al querellante la facultad o prerrogativa de ejercer la acción penal, puesto que una vez satisfecho el requisito de procedibilidad respecto de los delitos perseguibles a instancia de parte, quien ejercitara la acción penal será el Ministerio Público, ejercicio que no resulta forzoso, pues éste tendrá que examinar previamente si se han reunido los requisitos legales para que

⁷¹ Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *"El Ministerio Público en México"*, pág. 132; CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel. *"El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México"*, pág. 45; FRANCO VILLA, José. *"El Ministerio Público Federal"*, pág. 119; y MARTÍNEZ CERDA, Nicolas. *"Funciones del Ministerio Público Federal"*, pág. 107.

tal ejercicio se lleve a cabo. Si la autorización no se le otorga por medio de la querrela éste no puede ejercer su función, ya que con la querrela el ofendido por el delito tan sólo da su consentimiento para que se promueva la acción penal.

- La declaración de procedencia tampoco rompe o excepciona el monopolio de la acción penal ya que el primer párrafo del artículo 111 Constitucional dispone que para proceder penalmente en contra de los altos funcionarios que ahí se mencionan, por la comisión de delitos durante el tiempo de su cargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes, si ha lugar o no ha proceder contra el inculcado, por su parte, el tercer párrafo del mismo precepto constitucional y el artículo 28 de la Ley de Responsabilidades establecen que si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el inculcado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley, sin disfrutar ya del fuero que como impedimento procesal evitaba ese tratamiento ordinario. Lo que quiere decir que quedará a disposición del Ministerio Público para que éste lleve a cabo la acusación ante el órgano jurisdiccional, quien decidirá sobre la acción penal que ejerza aquél.
- La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prevista en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Federal tampoco invade el monopolio de la acción penal, pues al establecer que la Corte puede nombrar alguno de sus miembros que ahí se mencionan para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual o la violación del voto público; esto cuando la Corte así lo juzgue conveniente, o cuando lo pida alguno de los órganos estatales que ahí mismo se mencionan. La Corte investigará no un delito sino hechos que constituyan una grave violación a las garantías individuales o al voto público, por lo que no invadirá facultades

perteneciente al Ministerio Público, además de que los efectos de la investigación carecen de coercitividad.

- En lo relativo al juicio político, algunos doctrinarios, entre ellos Miguel Ángel Castillo Soberanes y José Franco Villa, consideran que en el artículo 110 Constitucional se encuentra un caso de excepción al monopolio de la acción penal al establecer que la Cámara de Diputados acusará a los altos funcionarios que ahí se mencionan, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, o por el manejo indebido de fondos y recursos federales, ante la Cámara de Senadores, quien erigida en jurado de sentencia impondrá las sanciones aplicables, tales como: suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas. Por lo que en el juicio de referencia al no tener intervención el Ministerio Público como órgano acusador, se exceptúa su monopolio.

Lo anterior, aun cuando se comparta, o no, el mismo criterio no será materia del presente estudio, en virtud de que él mismo únicamente comprende el análisis del recurso jurisdiccional procedente contra las determinaciones del Ministerio Público sobre no ejercicio o desistimiento de la acción penal, así como la facultad de ejercicio de la acción penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. RESOLUCIÓN QUE REVOCA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL O SU DESISTIMIENTO.

El mismo artículo 21 Constitucional que establece de manera exclusiva la investigación y persecución de los delitos a favor del Ministerio Público en su párrafo cuarto establece que las determinaciones sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal decretadas por el Representante Social podrán ser impugnadas mediante la vía jurisdiccional que establezca la ley, lo anterior se debió a que el legislador estimó que tales resoluciones debían ser sometidas al control de

órganos distintos al Ministerio Público a fin de garantizar los derechos de las víctimas y la protección de la sociedad cuando tales resoluciones se emitieran de manera arbitraria, según se puede ver de los antecedentes legislativos a que ya hemos hecho referencia en el capítulo tercero del presente estudio.

El párrafo cuarto del artículo de mérito entro en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, y a partir de ese momento algunos doctrinarios e incluso órganos integrantes Poder Judicial Federal tales como Juzgados de Distrito e incluso Tribunales Colegiados de Circuito estimaron que con lo dispuesto en éste, se invadía, violentaba, el monopolio del Ministerio Público.

Siendo oportuno mencionar que los que sostienen que con la reforma de 1994, al artículo 21 Constitucional, se suprime el monopolio del ejercicio de la acción penal se basan esencialmente en que con el recurso jurisdiccional procedente contra las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal quedó suprimida una de las potestades exclusivas del Ministerio Público, consistente en resolver sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción una vez concluida la averiguación previa, en virtud de que en lo sucesivo, una autoridad jurisdiccional resolverá sobre ese punto cuando se impugne la decisión del Ministerio Público del no ejercicio o el desistimiento.

En ese sentido se pronunció Sergio García Ramírez y Victoria Adato de Ibarra al señalar: ***“Actualmente ha cesado el monopolio del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, en el sentido que tuvo esta atribución. En efecto, dicho monopolio abarcó tres facultades exclusivas: a) investigar los delitos, para establecer la pertinencia del ejercicio o no ejercicio de la acción penal; b) resolver sobre dicho ejercicio o no ejercicio; y c) sostener la acción ante los tribunales. La reforma Constitucional de 1994-1995, que abrió la posibilidad de una impugnación en vía jurisdiccional de la resolución de no ejercicio o desistirse de ella, suprimió la facultad identificada con la letra b), dejando en manos de un órgano jurisdiccional el pronunciamiento***

correspondiente. En la especie, ese órgano puede ser el juez de amparo, en los términos de una resolución de la Suprema Corte de Justicia dictada con motivo de la contradicción de tesis que surgió entre tribunales colegiados de circuito.”*

El presente punto tiene como finalidad establecer si el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional al prever la impugnabilidad de las determinaciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal por vía jurisdiccional rompe o no el monopolio de la acción penal o simplemente es un caso de excepción a éste.

Para ello hay que recordar que en el Capítulo tercero del presente estudio quedó establecido que de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional contra las determinaciones del Ministerio Público sobre no ejercicio o desistimiento de la acción penal procede ya sea el recurso jurisdiccional previsto en las legislaciones ordinarias que regulan el procedimiento penal en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, o bien, el juicio de amparo ha falta de que la ley ordinaria establezca la vía jurisdiccional de impugnación.

Por lo que hace al juicio de amparo como medio de impugnación contra las determinaciones de mérito señalamos anteriormente que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación máximo interprete de la Constitución y de las leyes que de ella emanan ya se ha pronunciado en definitiva respecto a la interpretación del cuarto párrafo del artículo 21 Constitucional, así como respecto a la procedencia del juicio de amparo contra las determinaciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal, concluyendo, esencialmente, en que las reformas al artículo 21 Constitucional dieron lugar al nacimiento de una nueva garantía individual

* El mismo Sergio García Ramírez en su obra titulada *“Policia Judicial y Ministerio Público”* hace referencia al criterio adoptado en jurisprudencia por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, que sostiene que si se admitiera el amparo contra el no ejercicio de la acción, éste tendría los efectos de obligar al Ministerio Público a ejercer la acción penal, y su obligación desplazaría al órgano de acusación de su ejercicio persecutorio, para entregarlo a la autoridad judicial, cosa que, a la luz del artículo 21 Constitucional es inadmisibile, en la medida que la autoridad judicial sólo tiene una función juzgadora.

consistente precisamente en el derecho de impugnar tales determinaciones para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica en el sentido de evitar que algún delito quede injustificadamente sin persecución, por lo que al poder resultar esas determinaciones directamente violatorias de las garantías individuales del ofendido el juicio de amparo era plenamente procedente para reclamarlas, señalando que la intervención del Poder Judicial Federal dentro del juicio de amparo no puede considerarse invasora del monopolio que del ejercicio de la acción penal ejerce el Ministerio Público, pues éste no llegará a conocer como juez ordinario, ni en primera ni en segunda instancias del proceso, ya que investido como juzgador constitucional no es un tribunal de justicia común que por medio de su arbitrio valore acciones, pruebas y personas para aplicar las leyes con el conocimiento inmediato de los hechos que acontecieron, sino que es un tribunal de garantías constitucionales que respetando el arbitrio de los jueces del orden común en la estimación legal de los hechos y en la apreciación de las pruebas, solamente juzga a través del juicio de amparo si con motivo de los actos de la autoridad administrativa se han conculcado o no los derechos del gobernado garantizados por la Constitución, otorgando o negando la protección de la Justicia Federal en cada caso concreto.

Como vemos la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene el criterio de que los órganos de control constitucional al conocer del juicio de amparo que se promueva contra las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal no rompen el monopolio que del ejercicio de la acción penal tiene el Representante Social, ya que no actuaran como Juez ordinario, sino como juzgador constitucional el cual respetando el arbitrio del Ministerio Público en la valoración de la averiguación previa sólo juzgara si con motivo de los actos de la Institución Ministerial —no hay que olvidar que cuando integra la averiguación previa tiene el carácter de autoridad— se han violado o no las garantías individuales del ofendido, otorgando o negando el amparo respecto de tales violaciones.

Contrariamente al criterio antes sostenido por Nuestro Más Alto Tribunal considero que la actuación del Poder Judicial de la Federación dentro de los juicios de amparo en que se impugnen las determinaciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal si rompe el monopolio que del ejercicio de la acción penal tiene el Ministerio Público, ya que si bien es cierto que el juicio de amparo tiene por objeto constatar si el acto reclamado implica o no violaciones constitucionales, también lo es que la reforma de 1994, al artículo 21 Constitucional dio nacimiento a una garantía individual a favor del ofendido, la cual precisamente consiste en el derecho de impugnar tales determinaciones cuando sean emitidas de manera arbitraria, por lo que si los órganos de control constitucional tienden a reparar las violaciones cometidas contra el orden constitucional, y si al conocer del juicio de amparo indirecto en donde se reclame el no ejercicio de la acción penal decretado por el Procurador General advierten que éste violó la garantía de seguridad jurídica consagrada en el cuarto párrafo del artículo 21 de la Ley Suprema, al haber decretado el no ejercicio de la acción penal de manera indebida, pues de la valoración de la averiguación previa se desprende que si se encontraban satisfechos los requisitos que exige la ley para ello, el Poder Judicial Federal procederá a conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal para el efecto de que el Ministerio Público deje insubsistente la resolución reclamada y dicte otra en la que ejercite la acción penal bajo los lineamientos establecidos en el fallo protector —es decir, para que dicte otra en la que ejercite la acción penal, por haberse acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, según lo advirtió el tribunal de amparo—, por lo que el juzgador de amparo si bien juzga si se violaron o no garantías, entre ellas la de seguridad jurídica prevista en el artículo 21 Constitucional, también de resultar que se violó ésta en perjuicio del ofendido procederá a romper el monopolio de la acción penal resolviendo el ejercicio de tal acción.

Así pues, la ruptura del monopolio de la acción penal radica:

1. En que los órganos de control constitucional para analizar si la autoridad responsable violó en perjuicio del ofendido la garantía consagrada en el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional, tendrán que analizar y valorar las constancias que obren en la averiguación previa —independientemente de que lo haga con el carácter de juzgador constitucional—, para determinar si la actuación de la autoridad responsable contraviene a nuestra Ley Suprema.
2. En que al valorar las actuaciones, resolverá en base a éstas, si el Ministerio Público debe ejercitar o no la acción penal, obligándolo a actuar en contra de sus propias convicciones, sean estas fundadas o no según su albedrío.

Por lo anterior, los juzgadores de amparo con su actuación si rompen el monopolio de la acción penal ya que invaden una de las potestades exclusivas del Ministerio Público en el monopolio de la acción penal, como lo es la relativa a resolver sobre el ejercicio o no de la acción penal.

Hay que aclarar que no siempre la autoridad que haya conocido del juicio de amparo rompe el monopolio de la acción penal ya que esto dependerá de los efectos del fallo protector, pues como órgano de control constitucional puede advertir previo al estudio de *fondo** una violación de forma, es decir, que el acto reclamado carece de una debida fundamentación o motivación, o incluso de ambas, o que al Ministerio Público le falto recabar o desahogar alguna prueba fundamental para la integración de la averiguación previa, en cuyo casos, no se rompería el monopolio en virtud de que el juzgador de amparo no analizará el fondo del asunto —el cual es si la determinación de no ejercicio de la acción penal viola la garantía de seguridad jurídica, o sea, si se reúnen o no las exigencias legales y

* Sobre la forma en que los Jueces Federales deben resolver los amparos contra estas determinaciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aún no emite criterio de si debe dársele preferencia al estudio de las violaciones que atañen el fondo de la determinación reclamada o, si debe examinarse previamente los requisitos de forma.

constitucionales para determinar el inejercicio de la acción penal—, sino únicamente analizaría cuestiones de forma de la determinación reclamada, en cuyo caso la protección constitucional sólo tendría como efecto que el Ministerio Público deje insubsistente su determinación y emita otra debidamente fundada o motivada donde decida si ha lugar o no al ejercicio de la acción penal o, reponga el procedimiento investigatorio y solicite o desahogue las pruebas necesarias, y una vez así, resuelva con libertad de jurisdicción lo correspondiente.

La Corte aunque ya ha emitido el criterio de que la actuación del Poder Judicial Federal en los juicios de amparo en que se reclame las determinaciones sobre no ejercicio o desistimiento de la acción penal no rompe el monopolio de la acción penal, aún no se ha pronunciado respecto a los efectos que deberá tener la protección constitucional de estimar que el Ministerio Público teniendo los elementos para ejercitar la acción penal no lo hizo, lo cual es de suma importancia pues como señalamos en párrafos anteriores cuando el juzgador de amparo otorga la protección de la Justicia Federal en base a tal violación obligará al Ministerio Público a ejercitar la acción penal —en virtud de que sería el efecto inmediato de tal violación, efecto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría variar mediante la emisión de su criterio jurisprudencia, mismo que sería obligatorio tanto para las Salas de la Corte, si es decretada por el Pleno, como para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito, por derivar de una tesis jurisprudencial—, sin embargo, puede que la misma Corte al pronunciarse al respecto confirme que el efecto del amparo será el antes dicho con lo cual tendrá que reconocer que con tal actuación viola el monopolio de la acción penal y tendrá que interrumpir el criterio en que sostiene lo contrario.

Lo anterior encuentra mayor sustento en el hecho de que los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones privadas de veinte y veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y siete, en las cuales se debatió los proyectos del amparo en revisión 32/97 y amparo en revisión 961/97,

entre otras argumentaciones manifestaron, en esencia, que cuando el amparo se concediera por cuestiones de forma se estaría respetando el artículo 21 Constitucional que dispone que el único que puede acusar es el Ministerio Público, sin embargo, cuando se concediera porque efectivamente están satisfechos los requisitos de ley, los efectos consistirían en obligar a la autoridad responsable – Ministerio Público– a que ejerza la acción penal con la concomitante consignación.

Aún más, el Señor Ministro Juan Silva Meza concluyó dicha sesión de veinte de octubre de mil novecientos noventa y siete, manifestando:

“Para resolver el problema de los efectos que puedan dársele al amparo hay que partir de una premisa: ¿la reforma al 21 constitucional realmente pretendió acabar con el monopolio del ejercicio de la acción penal?, porque las soluciones que están proponiendo van hacia allá, a que se acabe el monopolio del ejercicio de la acción penal. Hay que pensar con mucho detenimiento hasta dónde va a llegar la función del Juez de Amparo. Con lo que se ha dicho se está abriendo una puerta, y nos estamos metiendo atropelladamente.--- Creo desde mi punto de vista, que hay que centrarnos exclusivamente en la violación de garantías, de las garantías que están o no en torno del ejercicio de la acción penal, hasta ahí nada más. Debemos hacer una meditación más prudente respecto de este tema.”⁷²

En base a lo anterior, el señor Ministro Humberto Román Palacios, manifestó:

“Permítanme leer tres renglones. Dice la iniciativa lo siguiente: ‘Cuando no lo hace, cuando no ejerce la acción penal, aún existiendo estos elementos se propicia la impunidad y con ello, se agrava todavía más a las víctimas o a sus familiares.’, ¿que significan estos tres renglones?, precisamente lo que dijo el señor Ministro Silva Meza.”

En la sesión de veintiuno de octubre del referido año se decidió resolver en ambos proyectos únicamente lo relativo a la procedencia del juicio de amparo y,

⁷² Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación. “No Ejercicio de la Acción Penal” Serie de Debates Pleno, México 1999.

reservar para más adelante la cuestión de los efectos del amparo, al considerarse que lo que era materia de los amparos en revisión 32/97 y 961/97 era precisamente la procedencia del amparo, por lo que las diversas situaciones que podrían originarse debían estudiarse paso por paso según se presentaren los casos.

Pese a todo lo antes dicho hay que aclarar que no sé esta en contra del criterio sustentado por la Corte en el sentido de que el juicio de amparo es procedente contra la determinación del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal cuando no se prevea disposición legal que reglamente el instrumento para impugnar por vía jurisdiccional ordinaria dicha determinación, toda vez que las reformas al artículo 21 Constitucional tal y como lo señala Nuestro Máximo Tribunal, abrieron las puertas a la procedencia del juicio de garantías.

El otro medio de impugnación procedente contra las determinaciones del Ministerio Público sobre no ejercicio o desistimiento de la acción penal es el recurso jurisdiccional ordinario previsto en los diversos Códigos Adjetivos de la Material.

En el Capítulo Tercero quedó establecido que de los treinta y dos Códigos de Procedimientos Penales sólo el de los Estados de Baja California Sur, Baja California Norte, Colima, Morelos, Querétaro y Tabasco contemplan recurso jurisdiccional ordinario para impugnar las determinaciones del Ministerio Público, así como quienes serán los sujetos legitimados, el término en que deberán promoverlo y, aunque escuetamente, las condiciones que habrán de regir el procedimiento y la autoridad competente para resolverlo.

Ahora bien, para poder determinar si el recurso jurisdiccional ordinario también rompe o en su caso exceptúa el monopolio del ejercicio de la acción penal es necesario establecer en que consistiría el procedimiento conforme al cual ha de resolverse, para lo cual nuevamente se hará mención de los Códigos de Procedimientos Penales que contemplan la vía jurisdiccional ordinaria procedente contra las determinaciones de mérito.

El Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Norte, establece, en esencia; que la vía jurisdiccional procedente contra la determinación definitiva de no ejercicio de la acción penal será el recurso de revisión; que el competente para conocer tal recurso lo será el Juez de Primera Instancia Penal que corresponda, quien resolverá sobre la legalidad de dicha resolución en base a los motivos de inconformidad expuestos por el ofendido así como de las constancias que integren la averiguación previa. La resolución que se dicte podrá confirmar el no ejercicio de la acción penal, ordenar que se ejercite cuando que aparezca que se ha comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, o que se continúe la averiguación en los casos de deficiencia probatoria.

Por su parte, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur establece que contra las determinaciones en cuestión procede el recurso de revisión, donde el órgano jurisdiccional procedara en los términos que señala la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Cave mencionar que su Ley Orgánica al respecto nada menciona.

El Código de Procedimientos Penales para el Estado de Colima prevé como vía jurisdiccional el recurso de calificación, en donde la autoridad judicial calificará la determinación ministerial en base a lo actuado ante y por la autoridad Ministerial.

El Código de Adjetivo de la Materia para el Estado de Morelos al prever el recurso procedente contra la determinación de no ejercicio de la acción penal no le da denominación alguna únicamente señala que el ofendido podrá impugnar el acto ante el tribunal competente, quien resolverá en base a los medios de convicción aportados tanto por el Ministerio Público como por el recurrente, así como en base a sus respectivos alegatos. La resolución que dicte el órgano jurisdiccional podrá confirmar el acto impugnado o bien declarar la nulidad del mismo para los efectos de integrar debidamente la averiguación, y así el Ministerio Público resuelva en consecuencia.

El Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro prevé como vía jurisdiccional el recurso de revisión en el que el Juez revisor resolverá en base a los motivos de inconformidad expresados por el ofendido así como de las diligencias de preparación del ejercicio de la acción penal en que se haya dictado la determinación impugnada. El fallo correspondiente podrá ordenar que el Procurador General de Justicia continúe la investigación con el fin de que se recaben elementos suficientes para estar en condiciones de decidir sobre el ejercicio o inejercicio de la acción penal.

Finalmente, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tabasco establece como vía procedente el recurso jurisdiccional, donde la autoridad jurisdiccional citará al recurrente y al Ministerio Público, recibirá las pruebas y las consideraciones jurídicas que éstos aporten y decidirá en definitiva. En su resolución, podrá apreciar si están reunidos los elementos que la Constitución Federal y el Código Adjetivo de la Materia previenen para el ejercicio de la acción penal sin formular declaración alguna sobre la responsabilidad penal que en definitiva corresponda al indiciado. Si considera que procede la consignación, lo notificará al Ministerio Público para que éste actúe conforme a sus atribuciones.

De los anteriores Códigos Adjetivos que contemplan el recurso de mérito advertimos que la mayoría de ellos sucintamente establecen el procedimiento conforme al cual ha de resolverse, sin embargo, aun así podemos concluir que cuando el Juez de Primera Instancia del Ramo Penal —órgano jurisdiccional— competente conozca del recurso ordinario procedente contra la determinación de no ejercicio de la acción penal —pues no hay que olvidar que en éstos Códigos la figura del desistimiento ya no se contempla, razón por la que únicamente se hace procedente tal recurso contra el no ejercicio de la acción penal— actuara y resolverá de la siguiente manera:

1. Recibirá las pruebas y las consideraciones jurídicas que se aporten.
2. Analizará los motivos de inconformidad hechos valer por el recurrente.
3. Analizará las constancias de la averiguación previa en que se haya basado la determinación impugnada.
4. Analizará los alegatos tanto del Ministerio Público como del ofendido por el delito.
5. Resolverá sobre la legalidad de la resolución de no ejercicio de la acción penal, es decir, si ésta se ajustó a los lineamientos establecidos en la Constitución Federal y en los Códigos Adjetivos de la Materia.

La resolución que dicte el Juez del conocimiento podrá confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada.

La confirmación tendrá como efecto dejar firme la determinación del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal por estimar que ésta se dictó conforme a derecho y que tal y como lo consideró el Representante Social no se encontraban satisfechos los requisitos de procedibilidad exigidos por la ley.

La revocación tendrá como efectos la anulación de la determinación de no ejercicio de la acción penal, para que así el Ministerio Público recabe elementos suficientes para estar en condiciones de decidir más adelante sobre el ejercicio o inejercicio de la acción penal.

La modificación tendrá como efectos rectificar la determinación de no ejercicio de la acción penal, ordenando al Ministerio Público que actúe conforme a sus atribuciones ejercitando la acción penal por haberse comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Como vemos, los hasta hoy recursos jurisdiccionales ordinarios procedentes contra la determinación de no ejercicio de la acción penal tienden a examinar si el acto impugnado se ajusta o no a la ley que lo rige, es decir, si en la determinación de no ejercicio de la acción penal decretada por el Ministerio Público se aplicó

exactamente la ley adjetiva y sustantiva de la materia para valorar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, reparando así, en su caso, las violaciones legales en que hubiera incurrido el Representante Social.

Por lo anterior concluimos que en el recurso jurisdiccional ordinario procedente contra la determinación de no ejercicio de la acción penal el órgano jurisdiccional competente actuará con el carácter de juez ordinario en primera instancia del proceso, quien por medio de su arbitrio, valorará acciones, pruebas y personas para aplicar las leyes con el conocimiento inmediato de los hechos que acontecieron, razón por la cual su actuar rompe el monopolio de la acción penal que en favor del Ministerio Público establece el artículo 21 de la Constitución General de la República, ya que será quien de impugnarse tal determinación resuelva en base a los medios de convicción si el Ministerio Público debe ejercitar o no la acción penal o, en los mejores de los casos, si debe reunir más elementos de convicción en base a los cuales pueda más adelante ejercitar la acción penal ante los tribunales.

Así pues, una de las potestades exclusivas del Ministerio Público como lo es la relativa a resolver el ejercicio o inejercicio de la acción penal después de concluida la averiguación previa es invadida por un órgano jurisdiccional al igual que en el juicio de amparo procedente contra tales determinaciones.

Por lo tanto, las reformas de 1994 al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al autorizar que otro órgano —como lo es el poder judicial ya sea de la Federación o de los Estados— determine en base a un recurso o en base a un juicio de amparo si el Ministerio Público debe ejercitar o no la acción penal ante los tribunales implícitamente rompe el monopolio de la acción penal antes conferido en el mismo precepto constitucional al Ministerio Público.

3. CONSIGNACIÓN DIRECTA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Muchos autores han hablado de diversos casos de excepción al monopolio de la acción penal del Ministerio Público, sin embargo, pocos se han referido a la facultad de consignación que ejerce el Más Alto Tribunal del País, la cual ha tenido cabida desde la vigencia de nuestra actual Constitución.

Una vez visto que el recurso jurisdiccional procedente contra la determinación de no ejercicio o desistimiento de la acción penal rompe el monopolio que del ejercicio de la acción penal ejerce el Ministerio Público analizaremos si la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también quebranta tal monopolio o solamente constituye un caso de excepción a este.

En el Capítulo Cuarto del presente estudio hemos hablado ya de la facultad de consignación a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual encuentra su fundamento constitucional en la fracción XVI del artículo 107. Asimismo hemos analizado los supuestos de procedencia de la misma y hemos advertimos que la misma ha procedido en casos excepcionales teniendo hasta el día de hoy muy pocos precedentes.

Ahora bien, tal facultad de la Corte bien pudiera estimarse rompe con el monopolio de la acción penal que ejerce el Ministerio Público al comprender la realización de las potestades exclusivas de la Institución Ministerial, como lo es, la investigación, la determinación del ejercicio o no ejercicio de la acción penal y la consignación directa ante el órgano judicial competente.

Esto es así, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación previamente a la consignación directa va a tener conocimiento de que una autoridad investida de

imperio incurrió en alguno de los supuestos de procedencia ya referidos —incumplimiento de una sentencia de amparo, en cualquiera de sus modalidades, incumplimiento de un auto de suspensión, o incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 constitucional— mediante un acuerdo emitido por el órgano de control constitucional que haya conocido del juicio de amparo en el cual manifieste que ante la actitud contumaz de la autoridad responsable o ante la repetición del acto reclamado envía los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para efectos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, o bien, mediante un acuerdo del Presidente* de la misma Suprema Corte de Justicia Nación, en el cual turnara el asunto al Ministro Ponente para que aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal.

Una vez así, el Más Alto Tribunal mediante un incidente examinará si la autoridad responsable efectivamente se ubica o no en alguno de los supuestos en que procede la consignación directa, es decir, si la autoridad incurrió en responsabilidad al asumir una conducta rebelde y contumaz, ya sea por omisión, evasivas o procedimientos ilegales acreditándose así el delito de abuso de autoridad por desacato de una sentencia federal, lo cual hará mediante la realización de las diligencias que estime necesaria y que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal.

Fallado el incidente en cuestión, de resultar fundado —es decir, de acreditarse el delito de abuso de autoridad y la probable responsabilidad del ahora indiciado—, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consignará directamente ante el juez de Distrito correspondiente a la autoridad responsable a efecto de que

* No hay que olvidar que las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad son juicios uniinstanciales, por lo que siempre son resueltos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, razón por la que es el mismo Presidente quien prevé lo relativo al procedimiento de ejecución.

éste se pronuncie sobre la responsabilidad del ahora inculpado, y en su caso aplique la pena o medida de seguridad correspondiente.

Como vemos nuestro Máximo Tribunal de Justicia con la facultad concedida por la fracción XVI del artículo 107 Constitucional aparentemente si rompe la exclusividad que de la acción penal tiene el Ministerio Público, ya que está autorizada a indagar si la autoridad responsable incurrió en el delito de abuso de autoridad, a resolver si ejercita la acción penal en contra de la autoridad responsable y, en su momento, a ejercitar la acción penal directamente ante al Juez de Distrito, todo ello sin necesitar la intervención del Representante Social. Sin embargo, debe estimarse lo contrario, ya que si bien es cierto que otro órgano como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ejercitar la acción penal, también lo es que el artículo constitucional que fundamenta tal facultad expresamente limita tal acción a aquellos casos en que una autoridad incurra en desacato de una sentencia de amparo o de una sentencia emitida en una controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, mientras que la regla general faculta al Ministerio Público a consignar en tratándose de cualquier delito ya sean del orden federal o común según su competencia. Donde la facultad de la Corte no excluye al Ministerio Público en la persecución del delito de abuso de autoridad pues como vemos sólo puede consignar la primera cuando se configure el delito en base a la actualización de los supuestos ya referidos, mientras que el Representante Social a su vez puede consignar cuando se configure el delito de abuso de autoridad aunque por diversos supuestos.

El legislador al prever la facultad de consignación a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hizo dentro de lo relativo al juicio de amparo, específicamente al regular el procedimiento de ejecución de las sentencias que concedan el amparo y la protección de la Justicia Federal debido a la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, donde 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 Constitución Federal que son el sustento y finalidad de nuestra organización, por lo que si una vez agotado el procedimiento de ejecución no se lograre el cumplimiento de las sentencias de amparo se faculta exclusivamente a este órgano del Poder Judicial de la Federación para ejercer la acción penal porque precisamente la esencia de éste poder federal queda concretada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación al tratarse del órgano de mayor jerarquía, por lo tanto, es a quien compete resolver en definitiva sobre el cumplimiento o incumplimiento de las sentencias de amparo emanadas de los diversos órganos del mismo poder.

Así pues, la Constitución Federal otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la excepcional facultad de ejercer la acción penal en caso de incumplimiento de los fallos constitucionales para consolidar el imperio de la Constitución Federal obligando a su respeto a todas las autoridades del país.

Por lo tanto, la consignación directa que realiza la Corte ante el Juez de Distrito correspondiente no rompe el monopolio que del ejercicio de la acción penal ejerce el Ministerio Público, sino viene a ser una excepción a éste, es decir, es una hipótesis que se aparta de la regla general consistente en que el Ministerio Público es el único órgano que puede ejercitar la acción penal.

La diferencia que encontramos entre el recurso jurisdiccional ordinario o el juicio de amparo y la facultad de consignación de la Corte radica en que en el primero el órgano jurisdiccional ya sea local o federal resolverá si el Ministerio Público debe ejercitar o no la acción penal —sin importar el delito de que se trate pues la impugnabilidad de la determinación del Ministerio Público puede versar sobre cualquier delito ya que el Representante Social seguirá siendo el órgano del

Estado al cual se le deberá informar sobre la comisión de un hecho delictuoso—, con lo que se invade una de las potestades del Ministerio Público, como lo es la relativa a resolver el ejercicio o inejercicio de la acción penal, lo cual es suficiente para quebrantar el monopolio de la acción penal por las razones ya precisadas; por su parte, la facultad de ejercicio de la acción penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente se actualizará cuando se configure el delito de abuso de autoridad por el desacato a un fallo federal y se acredite la responsabilidad de la autoridad, situación por la cual es considerado excepcional el ejercicio de tal facultad, aunque para ejercitar la acción penal previamente deba realizar diversas actividades que se asemejan a aquellas actividades desplegadas por el Ministerio Público previamente al ejercicio de la acción penal ante el órgano jurisdiccional.

Es decir, en el recurso jurisdiccional solamente se invade una de las facultades del monopolio de la acción penal, mas sin embargo, esta invasión es tan trascendente que sí llega a romper el monopolio de la acción penal. La Corte para ejercitar la facultad de consignación aunque lo hace en términos muy semejantes al Ministerio Público no rompe el monopolio de la acción penal pues el ejercicio de tal acción es una facultad excepcional.

Por otra parte, es muy importante dejar establecido que aparentemente la facultad de ejercicio de la acción penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se desenvuelve por casi todas las etapas que el Ministerio Público ejecuta para ejercer su acción penal ante los tribunales, sin embargo, ambos procedimientos cuentan con características propias que los diferencian entre sí.

Por ello, en el punto siguiente realizaremos un estudio comparativo de ambos procedimientos para determinar cuales son sus similitudes y diferencias al excitar al órgano judicial, en la inteligencia de que nos referiremos al Ministerio Público Federal pues la Corte al consignar lo hace en base a un delito federal.

4. ANÁLISIS COMPARATIVO, ENTRE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL REALIZADO POR EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL REALIZADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En el presente punto se analizarán en términos comparativos cada uno de los diversos elementos que integran ambos procedimientos consignatorios, mismos que individualmente han sido estudiados en el primer, segundo y cuarto capítulo, en donde sin pretender hacer un estudio exhaustivo de ambos procedimientos, se da una idea general suficiente, para tomarla como punto de partida para su confrontación.

Al efectuar el análisis comparativo entre estas dos figuras jurídicas cuando hablemos de la facultad de ejercicio de la acción penal por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente nos referiremos al supuesto de incumplimiento de una sentencia de amparo debido a que para el análisis comparativo basta con que ejemplifiquemos sólo una de las hipótesis en que el Más Alto Tribunal puede ejercer la acción penal, pues al consignar lo va a hacer de la misma manera en cada supuesto, lo único que variaría serían ciertos actos que se realizan en la fase previa a la consignación, ya que cada supuesto se tramita por diverso medio de defensa, además de que cada supuesto fue analizado individualmente en el Capítulo cuarto del presente estudio.

La facultad investigatoria y persecutoria del Ministerio Público se ha ubicado dentro del marco general de enjuiciamiento penal. Mientras que la naturaleza jurídica de la facultad de consignación de la Corte deriva de un medio de control constitucional como lo es el juicio de amparo, las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad.

Una primera diferencia que encontramos entre la facultad persecutoria del Ministerio Público y la consignación directa que la Corte puede realizar, lo constituye el objeto o materia de la consignación.

Mientras que el Ministerio Público Federal ejercitar la acción penal en tratándose de cualquier delito del orden federal, siempre y cuando durante la averiguación previa haya acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, en el caso de la facultad de ejercicio de la acción penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará sólo cuando se configure el delito de abuso de autoridad por desacato a una sentencia federal, siempre y cuando del respectivo incidente se acredite la responsabilidad de la autoridad responsable. En este primer elemento ya hay una fundamental diferencia entre ambos ejercicios, pues mientras el Ministerio Público persigue a los delitos en general mediante la integración de una averiguación previa, la Corte únicamente ejercitara acción penal, si concedido el amparo la autoridad responsable tratara de eludir la sentencia de la autoridad federal, es decir, por el delito de abuso de autoridad.

Esto es así, en virtud de lo siguiente:

El párrafo segundo del artículo 102 Constitucional establece: "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 corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine."

El Ministerio Público Federal ejercitara acción penal respecto de todos los delitos del orden federal, es decir, la materia de tal ejercicio la constituirá cualquier acto u omisión que tienda a violar las prohibiciones, adecuándose a lo establecido en el tipo, siempre y cuando estos sean de su conocimiento mediante la *notitia criminis* y, que de la investigación se haya acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, es decir, podrá ejercitar acción penal respecto de cualquier delito y por ende contra quien resulte presuntamente responsable.

La vigente fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, dispone: *"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 si la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda..."*.

Esto es, la materia u objeto de la facultad de consignación de Nuestro Máximo Tribunal la constituye únicamente el delito de abuso de autoridad sancionable en términos del artículo 215 del Código Penal Federal, específicamente por actualizarse la fracción IV, contenida en el mismo, que establece como conducta ilícita sancionable al encargado de administrar justicia que *"...se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente de él..."*. Como en la especie lo sería incurrir en repetición del acto reclamado, incumplimiento de una sentencia de amparo o de un auto de suspensión o de una de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, supuestos que en el capítulo cuarto ya establecimos en que consisten. Y quienes incurrirán en tal delito serán las autoridades que se ubicaron en tal supuesto, no pudiendo ser consignado algún particular por la Suprema Corte de Justicia de la Nación pues este no podría ubicarse en los supuestos de procedencia de tal facultad, por las razones ya apuntadas.

Otra diferencia notable entre ambas figuras, es la relativa al órgano encargado de ejercer la acción penal, la cual deviene de la diferente naturaleza jurídica que tiene la persecución de los delitos y la consignación de la Corte.

En el capítulo primero del presente estudio señalamos que de acuerdo con los artículos 21 y 102 apartado A, de la Constitución Federal, el Ministerio Público es el órgano del Estado a quien corresponde de manera exclusiva la investigación y persecución de los delitos con el auxilio de la Policía Judicial, quien estará bajo su mando inmediato. De igual manera hicimos referencia de los diversos

ordenamientos legales que reglamentan su actuación en la etapa procedimental de la averiguación previa con la que despliega su función investigatoria, la cual le permitirá estar en aptitud de ejercer la acción penal una vez que esté acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Lo que nos lleva a concluir que el Ministerio Público es el órgano creado por el Estado para cumplir en su nombre y representación la facultad de investigación y persecución de los delitos, sin olvidar que la acción persecutoria de los delitos no constituye un derecho o prerrogativa que el Ministerio Público pueda ejercer a su libre arbitrio, toda vez que ésta nace y se desarrolla con el propósito de castigar a los sujetos que hubieren afectado a la sociedad con la comisión de un hecho delictuoso.

Por su parte, la facultad de consignación prevista en la fracción XVI del numeral 107 Constitucional otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la titularidad para ejercitar la acción penal por repetición del acto reclamado o por incumplimiento de una sentencia de amparo, es decir, otorga excepcionalmente la facultad de consignación cuando un fallo constitucional es desobedecido, titularidad que otorga debido a que como Máximo Tribunal de Amparo es quien debe resolver si la autoridad responsable se ubico en alguna de las hipótesis previstas en la misma XVI, no pudiendo estar condicionada la obligación que le impone la Constitución de consignar directamente ante el Juez de Distrito a la determinación del Ministerio Público Federal, ya que si este Alto Tribunal resolvió procedente consignar al funcionario público no es ya necesaria la determinación que el Representante Social pueda emitir, lo cual se debe a que es la competente para proveer sobre el debido cumplimiento de las sentencias de amparo emanadas de los diversos órganos del mismo poder y como órgano superior a él no requiere su aprobación, aun y cuando estemos hablando de órganos que forman parte de distintos Poderes de la Unión.

La competencia del Máximo Tribunal del País funcionando en Pleno para ejercer la acción penal ante el Juez de Distrito correspondiente, deriva tanto del precepto constitucional que prevé tal facultad como de la fracción VII, del artículo 10, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, según vimos en el Capítulo Cuarto del presente estudio.

De lo anterior concluimos, que la Constitución Federal reconoce en favor del Ministerio Público Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la titularidad de la acción penal, otorgándosela al primero sobre cualquier delito federal, mientras que al Pleno de la Corte sólo en tratándose del delito de abuso de autoridad por desacato a una sentencia de amparo, en cualquiera de sus modalidades.

Ahora nos referiremos a la forma en que da inicio la etapa procedimental y la fase procesal, para así comparar ambas etapas que anteceden a la consignación ante el órgano jurisdiccional competente.

En la parte correspondiente veíamos que la averiguación previa —o etapa procedimental— inicia al momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo. Concluimos que dicha *notitia criminis* formulada en los términos previstos por la ley por la persona legitimada para ello, era suficiente para obligar al Representante Social a iniciar de inmediato la investigación de los delitos de que hubiera tenido conocimiento, tal y como señala el párrafo primero del artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Penales.

El artículo 113 establece que no podrá iniciarse la averiguación previa de oficio cuando se trate de delitos que requieren querrela o de otro requisito de procedibilidad, una vez cumplidos estos requisitos, el Ministerio Público deberá iniciar la investigación correspondiente.

Al igual que el Ministerio Público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación previamente al ejercicio de la acción penal debe tener conocimiento de que una autoridad en apariencia se ubica en alguno de los supuestos de procedencia ya analizados.

Para hacer referencia a la fase previa que realiza la Corte, únicamente nos referiremos al supuesto de inejecución de una sentencia de amparo, por ser la hipótesis respecto de la cual se encontraron precedentes de la facultad de consignación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede aplicar la facultad de consignación prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional si previamente no se ha llevado a cabo el procedimiento de ejecución previsto en los artículos 104, 105 y 108 de la Ley de Amparo, el cual como ya vimos en el cuarto capítulo, comprende dos fases procesales a seguir, y dos autoridades judiciales federales a intervenir. La primera fase corresponde a la autoridad judicial federal que conoció del juicio de amparo y comprende la adopción de todas las medidas tendientes al logro de la ejecución de la sentencia, concluyendo, ya sea, con la ejecución del fallo protector, o bien con el envío de los autos a la Suprema Corte ante la contumacia apreciada. Con él envío de los autos al Más Alto Tribunal inicia la segunda fase procesal, desplegando este Tribunal su intervención. Siendo precisamente en esta segunda fase del procedimiento donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación va a dar inicio al incidente de inejecución de sentencia que antecederá a la consignación directa, ya que en base a lo resuelto en él, procederá o no a aplicar lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal.

Como vemos, el incidente de inejecución de sentencia —segunda fase procesal, del procedimiento de ejecución— va a dar inicio en el momento en que el juzgador de amparo remita el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante un acuerdo en el cual manifieste que ante la actitud contumaz

de la autoridad responsable para acatar el fallo protector envía los autos a ese Tribunal para efectos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución.

Momento en el cual la Corte ordenará de inmediato formar y registrar el incidente de inexecución respectivo a fin de resolver si la autoridad responsable incurrió en el delito de abuso de autoridad —pudiendo allegarse de todos los elementos que estime convenientes según lo dispone la parte final del primer párrafo del artículo 108 de la Ley de Amparo—.

El párrafo segundo del artículo 105 de la Ley de Amparo establece como requisito para que la Corte pueda aplicar las medidas previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, la determinación del juzgador de amparo en el sentido de que no se ha dado cumplimiento a una sentencia de amparo.

Sin el anterior requisito de procedibilidad del incidente de inexecución de sentencia, la Corte no podrá conocer de tal procedimiento y por ende no podrá resolver si la autoridad responsable incurrió en el delito de abuso de autoridad.*

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo podrá conocer el incidente en cuestión una vez que tenga conocimiento de la determinación del Juez de Distrito o del Tribunal Colegiado que haya conocido del

* Recordemos que para la procedencia del incidente de inexecución de sentencia solamente se requiere que se cumpla con tal requisito, debido a que el cumplimiento de las sentencias de amparo es de orden público y no puede archiversse ningún expediente hasta que no quede cumplida la sentencia de amparo, sin embargo, tratándose de una inconformidad promovida en términos del artículo 105, se requiere que se promueva a instancia de parte, que se promueva contra la determinación que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo y que se interponga dentro de los cinco días siguientes al en que surtió efectos la notificación de este; mientras que para la procedencia de la inconformidad promovida en términos del artículo 108, se requiere que se promueva a instancia de parte, en contra de la resolución que declaró infundada la denuncia de repetición del acto y que se interponga dentro de los cinco días siguientes al en que surtió efectos la notificación de este; por último, para la procedencia de una denuncia de repetición del acto reclamado, se requiere únicamente de la resolución del juzgador de amparo en el sentido de que existe tal repetición. Similares requisitos se requieren para la procedencia del incidente de incumplimiento de la suspensión concedida, incidente de inexecución en los juicios constitucionales del artículo 105, y en la repetición del acto invalidado.

juicio de amparo respecto a que la ejecutoria de amparo no se encuentra cumplida. A diferencia de lo que señalábamos para el caso de la averiguación previa en la que prácticamente cualquier persona está legitimada para excitar la actuación del Ministerio Público.

Otra diferencia que se advierte en los procedimientos previos a la consignación consiste en que el Ministerio Público iniciara su actuación mediante una averiguación previa, mientras que la Corte lo hará mediante un incidente, es decir, lo hará vía incidental, por sobrevenir dentro del procedimiento principal —como lo es el juicio de amparo, de cual deriva su naturaleza jurídica—.

Así pues, ahora nos referiremos a la investigación que realiza el Ministerio Público durante la averiguación previa así como a la forma en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina mediante el incidente respectivo si la autoridad responsable se coloca en el supuesto previsto en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

Como hemos señalado, el artículo 21 Constitucional establece que al Ministerio Público incumbe la investigación y persecución de los delitos, donde la función investigadora comprende lo que conocemos como averiguación previa.

El Diccionario Jurídico Mexicano define el término averiguación como acción y efecto de averiguar (del latín AD, A, y Verificare: De Verum, Verdadero y Facere, hacer) que significa indagar la verdad hasta conseguir descubrirla.

La función investigadora será realizada por el Ministerio Público a través de una averiguación previa donde llevará a cabo todas las actuaciones necesarias y suficientes para el descubrimiento de la verdad respecto al hecho delictivo que le fue denunciado, para posteriormente de acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad realizar la función persecutoria mediante el ejercicio de la acción penal ante el órgano competente. Sin olvidar que el Ministerio Público tendrá el auxilio de la Policía Judicial en la investigación de los delitos.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ejercitar la acción penal de la que tiene la titularidad de conformidad con la fracción XVI del artículo 107 Constitucional debe previamente resolver mediante un incidente de inejecución de sentencia si la autoridad responsable efectivamente se ubica en alguno de los supuestos contemplados en la fracción de mérito, lo cual hará mediante un examen de los autos del juicio de amparo de que se trate.

El Diccionario de la Lengua Española define la palabra examinar (del latín *examinare*) como inquirir, investigar, escudriñar con diligencias y cuidado una cosa.

El examen que haga la Corte lo realizara vía incidental debido a que como ya mencionamos el incumplimiento de una sentencia de amparo sobreviene accesoriamente del juicio principal el cual es el juicio de amparo, por lo tanto, al tener estrecha relación con éste deberán examinarse todas las constancias que obren en el expediente del juicio de amparo, principalmente aquellas relacionadas con la primera fase del procedimiento de ejecución.

Como se puede observar, tanto el Ministerio Público al averiguar, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación al examinar, tienden a descubrir la verdad. En este sentido, entenderemos por examinar o averiguar a la serie de actos o diligencias concatenados entre sí tendientes a conocer la verdad sobre un hecho o acontecimiento. Así pues, ambos realizarán esta función en el marco de sus respectivas atribuciones, investigando ya sea la comisión de un delito en el caso del Ministerio Público o el incumplimiento de una sentencia de amparo en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La averiguación previa y la función investigatoria del Ministerio Público y sus auxiliares se encuentra debidamente reglamentada, como lo hemos visto en el Capítulo segundo del presente estudio, tanto el Código Federal de Procedimientos Penales, como en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por lo que al ejercitar tal facultad siempre lo hará en un marco preestablecido por la

legislación en la materia, es decir, la investigación que realice deberá encausarse en los límites precisados por la legislación procesal y su ley orgánica, situación que si bien limita su actuación lo hará siempre con la finalidad de hacer preservar las garantías de legalidad y seguridad jurídica pero permitiéndosele apegarse a un procedimiento formal, preestablecido y regulado por la misma legislación. Aunque también hay que señalar que la misma legislación procesal en sus artículos 180 y 206 otorga al Ministerio Público en el marco de su función investigatoria un amplio margen de acción que sólo estará limitado a que no se empleen medios que estén prohibidos por la ley.

Concluyendo así, que la función investigatoria del Representante Social debe apegarse desde su inicio, desarrollo y conclusión, a las normas legales que la regulan, a fin de que su actuación se realice en la forma y términos de la legislación aplicable, buscando con ello un justo equilibrio entre la seguridad jurídica a que tiene derecho toda persona y la protección del interés social, cuyo representante es el órgano investigador.

Ahora bien, si bien es cierto que la facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte encuentra su reglamentación en los artículos 104 al 113 del Libro Primero denominado "Del Amparo en General", Título Primero "Reglas Generales", Capítulo XII "De la Ejecución de Sentencias"; y en el Título Quinto denominado "De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo", Capítulo II "De la Responsabilidad de las Autoridades", artículos 208 y 209, también lo es que tales disposiciones no precisan cuál es la forma o principios a que se deberá apegar dicho examen pues únicamente establecen los supuestos de procedencia en que la Corte podrá ejercitar la acción penal, así como los requisitos de procedibilidad que debe reunir cada supuesto para que sean del conocimiento de la Corte, no estableciendo las bases conforme a las cuales se examinará si la autoridad se ubicó en alguno de los supuestos previstos en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

Sin embargo podemos señalar que será en base a las pocas normas constitucionales y reglamentarias que la regulan, así como a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2°. de la Ley de Amparo, y a los diversos criterios emitidos por ese Alto Tribunal, como habrá de valorarse el incumplimiento de la sentencia de amparo y resolver si debe aplicarse rigurosa e inmediatamente a la autoridad responsable la separación de su cargo y su consignación ante el Juez de Distrito correspondiente.

De acuerdo con los precedentes a que hemos hecho referencia en el capítulo precedente y a la normatividad que regula el procedimiento de ejecución de sentencia señalaremos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve si una autoridad se ubica en los supuestos establecidos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para empezar estableceremos que Nuestro Más Alto Tribunal durante la segunda fase procesal previa a la consignación, es decir, durante la tramitación del incidente de inejecución de sentencias, examinará con base en las constancias del expediente del juicio de amparo si la autoridad responsable contra cuyo acto se concedió la protección constitucional, se ubicó en el supuesto previsto en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, es decir, si trató o sigue tratando de eludir la ejecutoria de amparo dictada por la autoridad federal, para lo cual primero debe constatar si el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado que haya conocido del juicio de amparo cumplió con su actuación lo dispuesto por la Ley de Amparo para obtener el cumplimiento del fallo protector, esto es, con la primera etapa o fase del procedimiento de ejecución y los principios que la norman.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá constatar que se haya cumplido con la primera fase del procedimiento de ejecución, si de las constancias de autos advierte:

1. Que tan pronto causó ejecutoria la sentencia que concedió el amparo o que se recibió testimonio de la resolución dictada en la revisión, el Juez Federal lo comunicó por oficio, sin demora alguna, a las autoridades para su conocimiento.
2. Que si requirió a las autoridades responsables para que dentro del las veinticuatro horas siguientes a la notificación dieran cumplimiento a la ejecutoria o informaran respecto a las actuaciones realizadas tendientes a obtener el acatamiento respectivo.
3. Que si al no lograrse el cumplimiento, requirió al superior inmediato de la autoridad responsable, y en su caso, al superior jerárquico de aquél, para que obligaran a las inferiores a cumplir sin demora la sentencia de amparo.
4. Que si al no obedecerse las órdenes dadas, remitió los autos a ese Alto Tribunal para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal.

De no haberse cumplido alguno de los anteriores actos la Corte remitirá nuevamente el expediente a la autoridad que haya conocido del juicio a fin de que cumpla debidamente la primera etapa del procedimiento de ejecución. En caso contrario, investigará con base en las constancias del expediente del juicio de amparo si la autoridad responsable trató o sigue tratando de eludir la ejecutoria de amparo dictada por la autoridad federal. Todos los documentos públicos que obren en autos tendrán plena eficacia probatoria de conformidad con lo dispuesto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, por disposición expresa de su artículo 2°.

Así, la Corte resolverá el ejercicio o no ejercicio de la acción penal con base en las constancias que integren el juicio de amparo, sin embargo, en caso de que sé este en presencia de la repetición del acto reclamado en el juicio de amparo, podrá allegarse de todos los elementos que estime convenientes a fin de resolver lo

correspondiente, con fundamento en la parte final del primer párrafo del artículo 108 de la Ley de Amparo, que dispone:

“...La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes.”

Concluida la fase previa al ejercicio de la acción penal, tanto el Ministerio Público como la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverán lo procedente.

El Ministerio Público de estimar que de la integración de la averiguación previa se han acreditado los presupuestos procesales (cuerpo del delito y probable responsabilidad del indiciado) señalados tanto en el artículo 16 Constitucional como en el 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, ejercitará la acción penal, por su parte la Corte de acreditar que la autoridad responsable se ubico en los supuestos a que se refiere la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, separará a la autoridad responsable del cargo que venía desempeñando y ejercitara acción penal contra de esta.

Cesar Augusto Osorio y Nieto considera que la acción penal es la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público por la cual pide al órgano jurisdiccional competente aplique la ley penal a un caso concreto —como ya ha quedado señalado también la Suprema Corte de Justicia puede por disposición constitucional ejercer la acción penal, sin que ello implique el rompimiento del monopolio de tal acción—, criterio que será de la misma manera adoptado por la Corte al momento de ejercitar la acción penal, en este sentido, cuando ambas instituciones ejerciten la acción penal ocurrirán ante el órgano jurisdiccional competente y, le pedirán que se avoque al conocimiento del hecho delictuoso y así aplique la ley al caso concreto, poniendo a su disposición todo lo actuado en la fase previa a la consignación, así como las personas y cosas relacionadas con esta, en caso de que las hubiera. Siendo en ese momento cuando se actualiza la figura jurídica de la consignación, la cual Marco Antonio Díaz de León la define de la siguiente manera:

"CONSIGNACIÓN. En nuestro sistema procesal es el acto por el cual, de manera escrita, el ministerio público ejercita la acción penal y expresa la pretensión punitiva ante el órgano jurisdiccional."

El escrito de consignación que realice el Representante Social no reviste requisito especial alguno, según se puede advertir de las leyes Adjetivas de la materia, tanto en el ámbito federal como en el local, los únicos requisitos que deberá contener son los señalados en el artículo 16 Constitucional, así como una debida fundamentación y motivación por tratarse de un acto de autoridad, es decir, deberá señalar los preceptos legales que tipifiquen y sancionen el hecho delictuoso, 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; así como dejar asentado en actuaciones las diligencias de investigación que acrediten la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado. Por último la consignación la podrá realizar con detenido o sin detenido, dependiendo de la punibilidad del delito de que se trate.

La consignación hecha por nuestro Máximo Tribunal tampoco reviste requisito especial alguno, según se puede ver de la normatividad que regula tal facultad, los requisitos que deberá contener serán la acreditación del delito de abuso de autoridad por parte de la autoridad responsable, y señalará como precepto legal que tipifica y sanciona el hecho delictuoso la fracción XVI, del artículo 107 Constitucional, por el delito previsto en dicho precepto, sancionado en términos del artículo 208 de la Ley de Amparo, en relación con los párrafos penúltimo y último, del artículo 215 del Código Penal Federal, y como precepto en que se apoya la facultad de ejercicio de la acción penal a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la referida fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución Federal, y la competencia del órgano jurisdiccional al cual se solicita la aplicación del derecho al caso concreto que se le da a conocer. La consignación se hará mediante el incidente de referencia, en el cual quedará asentado las

constancias que acrediten la existencia del delito de abuso de autoridad y la probable responsabilidad de la autoridad responsable, en tal consignación la Corte solicitará al Juez de Distrito que libre orden de aprehensión en contra de las personas citadas como probables responsables del delito que se indica y, que lograda que sea su aprehensión y puesta a su disposición lleve a cabo el procedimiento penal respectivo dando cumplimiento a las garantías del debido proceso legal, así como que el Ministerio Público dentro de éste realice la intervención que le corresponda.

Del anterior estudio comparativo de ambos procedimientos consignatorios concluimos que en virtud de que ambos procedimientos tienen diferente naturaleza jurídica contarán siempre con diferencias y, ni uno ni otro podrán tener las mismas características en la fase previa a la consignación, sin embargo, al momento de ejercitar la acción penal, de excitar al órgano jurisdiccional competente, lo harán de la misma forma.

Finalmente, en relación con la facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte, hay que mencionar que en el denominado *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, se contempla la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no consigne directamente ante el Juez del proceso a la

* El diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invitó a toda la comunidad jurídica nacional a formular propuestas para la elaboración de un nuevo texto regulador del juicio de garantías. Constituyendo una *Comisión de Análisis de propuestas para una Nueva Ley de Amparo*, integrada por los Señores Ministros Humberto Román Palacios, Presidente de la Comisión, y Juan N. Silva Meza; así como por los Magistrados de Circuito Cesar Esquinca Muñoz y Manuel Ernesto Saloma Vera; y por los académicos José Ramón Cossío Díaz y Héctor Fix-Zamudio, así como por los reconocidos abogados postulantes Javier Quijano Baz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, la cual inició de inmediato con los trabajos: convocó a participar, recibió, sistematizó, discutió y ordenó las propuestas para, finalmente, redactar un proyecto de nueva Ley de Amparo.

El referido proyecto de una nueva Ley de Amparo fue publicado, con la intención de que la comunidad jurídica lo conociera, lo analizara y participara, con el fin de que obtener un texto definitivo que se hará llegar posteriormente al Congreso de la Unión para que este órgano representativo se pronuncie al respecto.

autoridad que insista en la repetición del acto reclamado o trate de eludir el cumplimiento de una sentencia de amparo, para que individualice la pena, sino que ella misma sea quien imponga la sanción correspondiente.

De la introducción al proyecto de la Ley de Amparo, se desprende lo siguiente:

“Una de las reformas más importantes que proponemos tiene que ver con la forma de sancionar a aquellos servidores públicos que hubieran incumplido con las sentencias de amparo. A la fecha, y no sin algunas opiniones encontradas, se ha estimado que la interpretación correcta de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución es en el sentido de que el Pleno de la Suprema Corte debe separar del cargo y consignar directamente ante el Juez de Distrito a la autoridad remisa a efecto de que este órgano individualice la pena que le corresponda. La resolución que se propone ahora es en el sentido de que, y salvando todos los requerimientos del derecho de audiencia, sea la propia Suprema Corte la que lleve a cabo esa individualización.”⁷³

La anterior propuesta considero se debió a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo órgano del Poder Judicial de la Federación al resolver que una autoridad se ubico dentro de los supuestos que establece la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, ya no requiere que otro órgano integrante del mismo poder, pero inferior, se pronuncie respecto de lo que ella ya resolvió fundado. Lo cual retarda la administración de justicia, pues si ya se acredita el cuerpo del delito y la ya no probable responsabilidad del responsable no hay razón para que la Corte no de cabal cumplimiento al artículo 17 Constitucional, el cual garantiza la prontitud y expedites en la tramitación y fallo de los juicios.

Resultando lógico que se le dé a la autoridad responsable la garantía de audiencia para que pueda manifestar lo que a su interés convenga, y una vez así, se le imponga la pena correspondiente.

⁷³ “Proyecto de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2000, pág. 64 y sig.

Reformas a la Ley de Amparo que de llegar a aprobarse influirían a una reforma Constitucional en lo relativo al juicio de amparo y en lo que nos interesa a la misma fracción XVI, del artículo 107 Constitucional, pues como Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, debe ir acorde con lo dispuesto en ésta.

Las anteriores consideraciones también se prevén obviamente para lo relativo a los supuestos de incumplimiento del auto de suspensión, así como en caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Como mera información, transcribiremos el título tercero del proyecto de reformas el cual contiene diversos capítulos relativos al cumplimiento eficaz de las sentencias de amparo, en donde se prevé lo antes manifestado.

“TÍTULO TERCERO
“Cumplimiento y Ejecución
“Capítulo I
“Cumplimiento e Inejecución

“Artículo 190. Cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el órgano jurisdiccional de amparo de primera o única instancia, según corresponda, la notificará sin demora a la autoridad responsable para su cumplimiento y a las demás partes para su conocimiento y efectos legales que estimen convenientes.

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse el cumplimiento de la ejecutoria por los medios oficiales de que dispongan las oficinas públicas de comunicaciones, o que existan en el propio órgano, de modo tal que se logre el cumplimiento de inmediato, sin perjuicio de comunicarla íntegramente por oficio.

En el oficio o medio de comunicación que se emplee, se prevendrá a las autoridades responsables que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia dentro del plazo de veinticuatro horas, si se trata de asuntos a los que se refiere el párrafo anterior y, de tres días en los restantes.”

“Artículo 191. Si la sentencia no quedare cumplida en el plazo a que se refiere el artículo anterior, cuando la naturaleza del acto lo permita, o en caso contrario no se encontrare en vías de cumplimiento, el órgano jurisdiccional que conoció del amparo de oficio o a petición de parte, impondrá una multa a la autoridad responsable y requerirá al superior inmediato de ésta, para que la obligue a cumplir sin demora con la sentencia; si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella.

Se entiende como superior jerárquico de la autoridad responsable, aquel que de conformidad con la normatividad que rija a la institución pública correspondiente, ejerce sobre ella poder o mando para obligarla a actuar o dejar de actuar en la forma exigida en la ejecutoria de amparo, o bien para cumplir ésta por sí misma.”

“Artículo 192. Si a pesar de los requerimientos anteriores, no se obedeciere la ejecutoria, el órgano jurisdiccional de amparo impondrá una multa al superior de la autoridad responsable y hará la declaratoria en el sentido de que existe incumplimiento, y remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento.

La autoridad requerida como superior jerárquico, incurre en responsabilidad por falta de cumplimiento de las ejecutorias en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo.

El cumplimiento posterior de la ejecutoria, no exime a la autoridad responsable de la responsabilidad derivada de la falta de cumplimiento oportuno.”

“Artículo 193. Cuando el órgano jurisdiccional de amparo reciba informe de la autoridad responsable relativo al cumplimiento de la sentencia, dará vista a las partes por el plazo de tres días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo, con manifestación o sin ella, decidirá si se encuentra o no cumplida o en vías de cumplimiento; en amparo directo, resolverá si formalmente se encuentra cumplida. Si la tiene por incumplida remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del artículo anterior.

Si el órgano jurisdiccional de amparo considera que la sentencia se encuentra en vías de cumplimiento, dará un plazo razonable

para que éste se realice de manera total, y en caso de no lograrse procederá en términos del artículo anterior.”

“Artículo 194. Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la ejecutoria, aunque no hayan tenido el carácter de responsables, están obligadas a realizar dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de la sentencia de amparo, y estarán sujetas a las mismas responsabilidades a que alude este capítulo.”

“Artículo 195. También se considerará incumplimiento, cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución.

No se entenderá que la ejecutoria se encuentra cumplida ni en vía de ejecución si la autoridad ha llevado a cabo actos que, por su naturaleza estrictamente formal, su escasa trascendencia en la situación del quejoso, o su falta de contenido jurídicamente relevante frente al derecho violado, revele la intención de la autoridad de evadir los efectos restitutorios de la ejecutoria.”

“Artículo 196. Recibidos los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta dictará la resolución que corresponda. Cuando estime que el incumplimiento es excusable, dará un plazo razonable a la autoridad responsable para que cumpla. Cuando considere que es inexcusable, o hubiere trascurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, procederá a separar a la autoridad inmediatamente de su cargo y a declararla responsable por el delito contra la administración de justicia. Se le dará vista por tres días, para que alegue por escrito lo que a sus intereses convenga, para efectos de la individualización de la pena y, hecho lo anterior, se le impondrá en el plazo de cinco días.”

“Capítulo II

“Repetición del Acto Reclamado

“Artículo 197. La repetición del acto reclamado, podrá ser denunciada por la parte interesada ante el órgano jurisdiccional que conoció del amparo, el cual dará vista a las partes, para que en un plazo de tres días expongan lo que a su derecho convenga. Hecho lo anterior, se dictará resolución dentro de los tres días siguientes. Si fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado, se ordenará la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos del artículo 192. Si

juicio de amparo respecto a que la ejecutoria de amparo no se encuentra cumplida. A diferencia de lo que señalábamos para el caso de la averiguación previa en la que prácticamente cualquier persona está legitimada para excitar la actuación del Ministerio Público.

Otra diferencia que se advierte en los procedimientos previos a la consignación consiste en que el Ministerio Público iniciara su actuación mediante una averiguación previa, mientras que la Corte lo hará mediante un incidente, es decir, lo hará vía incidental, por sobrevenir dentro del procedimiento principal —como lo es el juicio de amparo, de cual deriva su naturaleza jurídica—.

Así pues, ahora nos referiremos a la investigación que realiza el Ministerio Público durante la averiguación previa así como a la forma en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina mediante el incidente respectivo si la autoridad responsable se coloca en el supuesto previsto en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

Como hemos señalado, el artículo 21 Constitucional establece que al Ministerio Público incumbe la investigación y persecución de los delitos, donde la función investigadora comprende lo que conocemos como averiguación previa.

El Diccionario Jurídico Mexicano define el término averiguación como acción y efecto de averiguar (del latín AD, A, y Verificare: De Verum, Verdadero y Facere, hacer) que significa indagar la verdad hasta conseguir descubrirla.

La función investigadora será realizada por el Ministerio Público a través de una averiguación previa donde llevará a cabo todas las actuaciones necesarias y suficientes para el descubrimiento de la verdad respecto al hecho delictivo que le fue denunciado, para posteriormente de acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad realizar la función persecutoria mediante el ejercicio de la acción penal ante el órgano competente. Sin olvidar que el Ministerio Público tendrá el auxilio de la Policía Judicial en la investigación de los delitos.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ejercitar la acción penal de la que tiene la titularidad de conformidad con la fracción XVI del artículo 107 Constitucional debe previamente resolver mediante un incidente de inejecución de sentencia si la autoridad responsable efectivamente se ubica en alguno de los supuestos contemplados en la fracción de mérito, lo cual hará mediante un examen de los autos del juicio de amparo de que se trate.

El Diccionario de la Lengua Española define la palabra examinar (del latín *examinare*) como inquirir, investigar, escudriñar con diligencias y cuidado una cosa.

El examen que haga la Corte lo realizara vía incidental debido a que como ya mencionamos el incumplimiento de una sentencia de amparo sobreviene accesoriamente del juicio principal el cual es el juicio de amparo, por lo tanto, al tener estrecha relación con éste deberán examinarse todas las constancias que obren en el expediente del juicio de amparo, principalmente aquellas relacionadas con la primera fase del procedimiento de ejecución.

Como se puede observar, tanto el Ministerio Público al averiguar, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación al examinar, tienden a descubrir la verdad. En este sentido, entenderemos por examinar o averiguar a la serie de actos o diligencias concatenados entre sí tendientes a conocer la verdad sobre un hecho o acontecimiento. Así pues, ambos realizarán esta función en el marco de sus respectivas atribuciones, investigando ya sea la comisión de un delito en el caso del Ministerio Público o el incumplimiento de una sentencia de amparo en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La averiguación previa y la función investigatoria del Ministerio Público y sus auxiliares se encuentra debidamente reglamentada, como lo hemos visto en el Capítulo segundo del presente estudio, tanto el Código Federal de Procedimientos Penales, como en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por lo que al ejercitar tal facultad siempre lo hará en un marco preestablecido por la

legislación en la materia, es decir, la investigación que realice deberá encausarse en los límites precisados por la legislación procesal y su ley orgánica, situación que si bien limita su actuación lo hará siempre con la finalidad de hacer preservar las garantías de legalidad y seguridad jurídica pero permitiéndosele apegarse a un procedimiento formal, preestablecido y regulado por la misma legislación. Aunque también hay que señalar que la misma legislación procesal en sus artículos 180 y 206 otorga al Ministerio Público en el marco de su función investigatoria un amplio margen de acción que sólo estará limitado a que no se empleen medios que estén prohibidos por la ley.

Concluyendo así, que la función investigatoria del Representante Social debe apegarse desde su inicio, desarrollo y conclusión, a las normas legales que la regulan, a fin de que su actuación se realice en la forma y términos de la legislación aplicable, buscando con ello un justo equilibrio entre la seguridad jurídica a que tiene derecho toda persona y la protección del interés social, cuyo representante es el órgano investigador.

Ahora bien, si bien es cierto que la facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte encuentra su reglamentación en los artículos 104 al 113 del Libro Primero denominado "Del Amparo en General", Título Primero "Reglas Generales", Capítulo XII "De la Ejecución de Sentencias"; y en el Título Quinto denominado "De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo", Capítulo II "De la Responsabilidad de las Autoridades", artículos 208 y 209, también lo es que tales disposiciones no precisan cuál es la forma o principios a que se deberá apegar dicho examen pues únicamente establecen los supuestos de procedencia en que la Corte podrá ejercitar la acción penal, así como los requisitos de procedibilidad que debe reunir cada supuesto para que sean del conocimiento de la Corte, no estableciendo las bases conforme a las cuales se examinará si la autoridad se ubicó en alguno de los supuestos previstos en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

Sin embargo podemos señalar que será en base a las pocas normas constitucionales y reglamentarias que la regulan, así como a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º. de la Ley de Amparo, y a los diversos criterios emitidos por ese Alto Tribunal, como habrá de valorarse el incumplimiento de la sentencia de amparo y resolver si debe aplicarse rigurosa e inmediatamente a la autoridad responsable la separación de su cargo y su consignación ante el Juez de Distrito correspondiente.

De acuerdo con los precedentes a que hemos hecho referencia en el capítulo precedente y a la normatividad que regula el procedimiento de ejecución de sentencia señalaremos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve si una autoridad se ubica en los supuestos establecidos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para empezar estableceremos que Nuestro Más Alto Tribunal durante la segunda fase procesal previa a la consignación, es decir, durante la tramitación del incidente de inejecución de sentencias, examinará con base en las constancias del expediente del juicio de amparo si la autoridad responsable contra cuyo acto se concedió la protección constitucional, se ubicó en el supuesto previsto en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, es decir, si trató o sigue tratando de eludir la ejecutoria de amparo dictada por la autoridad federal, para lo cual primero debe constatar si el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado que haya conocido del juicio de amparo cumplió con su actuación lo dispuesto por la Ley de Amparo para obtener el cumplimiento del fallo protector, esto es, con la primera etapa o fase del procedimiento de ejecución y los principios que la norman.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá constatar que se haya cumplido con la primera fase del procedimiento de ejecución, si de las constancias de autos advierte:

1. Que tan pronto causó ejecutoria la sentencia que concedió el amparo o que se recibió testimonio de la resolución dictada en la revisión, el Juez Federal lo comunicó por oficio, sin demora alguna, a las autoridades para su conocimiento.
2. Que si requirió a las autoridades responsables para que dentro del las veinticuatro horas siguientes a la notificación dieran cumplimiento a la ejecutoria o informaran respecto a las actuaciones realizadas tendientes a obtener el acatamiento respectivo.
3. Que si al no lograrse el cumplimiento, requirió al superior inmediato de la autoridad responsable, y en su caso, al superior jerárquico de aquél, para que obligaran a las inferiores a cumplir sin demora la sentencia de amparo.
4. Que si al no obedecerse las órdenes dadas, remitió los autos a ese Alto Tribunal para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal.

De no haberse cumplido alguno de los anteriores actos la Corte remitirá nuevamente el expediente a la autoridad que haya conocido del juicio a fin de que cumpla debidamente la primera etapa del procedimiento de ejecución. En caso contrario, investigará con base en las constancias del expediente del juicio de amparo si la autoridad responsable trató o sigue tratando de eludir la ejecutoria de amparo dictada por la autoridad federal. Todos los documentos públicos que obren en autos tendrán plena eficacia probatoria de conformidad con lo dispuesto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, por disposición expresa de su artículo 2º.

Así, la Corte resolverá el ejercicio o no ejercicio de la acción penal con base en las constancias que integren el juicio de amparo, sin embargo, en caso de que sé este en presencia de la repetición del acto reclamado en el juicio de amparo, podrá allegarse de todos los elementos que estime convenientes a fin de resolver lo

correspondiente, con fundamento en la parte final del primer párrafo del artículo 108 de la Ley de Amparo, que dispone:

“...La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes.”

Concluida la fase previa al ejercicio de la acción penal, tanto el Ministerio Público como la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverán lo procedente.

El Ministerio Público de estimar que de la integración de la averiguación previa se han acreditado los presupuestos procesales (cuerpo del delito y probable responsabilidad del indiciado) señalados tanto en el artículo 16 Constitucional como en el 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, ejercerá la acción penal, por su parte la Corte de acreditar que la autoridad responsable se ubico en los supuestos a que se refiere la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, separará a la autoridad responsable del cargo que venía desempeñando y ejercitara acción penal contra de esta.

Cesar Augusto Osorio y Nieto considera que la acción penal es la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público por la cual pide al órgano jurisdiccional competente aplique la ley penal a un caso concreto —como ya ha quedado señalado también la Suprema Corte de Justicia puede por disposición constitucional ejercer la acción penal, sin que ello implique el rompimiento del monopolio de tal acción—, criterio que será de la misma manera adoptado por la Corte al momento de ejercitar la acción penal, en este sentido, cuando ambas instituciones ejerciten la acción penal ocurrirán ante el órgano jurisdiccional competente y, le pedirán que se avoque al conocimiento del hecho delictuoso y así aplique la ley al caso concreto, poniendo a su disposición todo lo actuado en la fase previa a la consignación, así como las personas y cosas relacionadas con esta, en caso de que las hubiera. Siendo en ese momento cuando se actualiza la figura jurídica de la consignación, la cual Marco Antonio Díaz de León la define de la siguiente manera:

“CONSIGNACIÓN. En nuestro sistema procesal es el acto por el cual, de manera escrita, el ministerio público ejercita la acción penal y expresa la pretensión punitiva ante el órgano jurisdiccional.”

El escrito de consignación que realice el Representante Social no reviste requisito especial alguno, según se puede advertir de las leyes Adjetivas de la materia, tanto en el ámbito federal como en el local, los únicos requisitos que deberá contener son los señalados en el artículo 16 Constitucional, así como una debida fundamentación y motivación por tratarse de un acto de autoridad, es decir, deberá señalar los preceptos legales que tipifiquen y sancionen el hecho delictuoso, 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; así como dejar asentado en actuaciones las diligencias de investigación que acrediten la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado. Por último la consignación la podrá realizar con detenido o sin detenido, dependiendo de la punibilidad del delito de que se trate.

La consignación hecha por nuestro Máximo Tribunal tampoco reviste requisito especial alguno, según se puede ver de la normatividad que regula tal facultad, los requisitos que deberá contener serán la acreditación del delito de abuso de autoridad por parte de la autoridad responsable, y señalará como precepto legal que tipifica y sanciona el hecho delictuoso la fracción XVI, del artículo 107 Constitucional, por el delito previsto en dicho precepto, sancionado en términos del artículo 208 de la Ley de Amparo, en relación con los párrafos penúltimo y último, del artículo 215 del Código Penal Federal, y como precepto en que se apoya la facultad de ejercicio de la acción penal a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la referida fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución Federal, y la competencia del órgano jurisdiccional al cual se solicita la aplicación del derecho al caso concreto que se le da a conocer. La consignación se hará mediante el incidente de referencia, en el cual quedará asentado las

constancias que acrediten la existencia del delito de abuso de autoridad y la probable responsabilidad de la autoridad responsable, en tal consignación la Corte solicitará al Juez de Distrito que libre orden de aprehensión en contra de las personas citadas como probables responsables del delito que se indica y, que lograda que sea su aprehensión y puesta a su disposición lleve a cabo el procedimiento penal respectivo dando cumplimiento a las garantías del debido proceso legal, así como que el Ministerio Público dentro de éste realice la intervención que le corresponda.

Del anterior estudio comparativo de ambos procedimientos consignatorios concluimos que en virtud de que ambos procedimientos tienen diferente naturaleza jurídica contarán siempre con diferencias y, ni uno ni otro podrán tener las mismas características en la fase previa a la consignación, sin embargo, al momento de ejercitar la acción penal, de excitar al órgano jurisdiccional competente, lo harán de la misma forma.

Finalmente, en relación con la facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte, hay que mencionar que en el denominado *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, se contempla la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no consigne directamente ante el Juez del proceso a la

* El diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invitó a toda la comunidad jurídica nacional a formular propuestas para la elaboración de un nuevo texto regulador del juicio de garantías. Constituyendo una *Comisión de Análisis de propuestas para una Nueva Ley de Amparo*, integrada por los Señores Ministros Humberto Román Palacios, Presidente de la Comisión, y Juan N. Silva Meza; así como por los Magistrados de Circuito Cesar Esquinca Muñoa y Manuel Ernesto Saloma Vera; y por los académicos José Ramón Cossío Díaz y Héctor Fix-Zamudio, así como por los reconocidos abogados postulantes Javier Quijano Baz y Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, la cual inició de inmediato con los trabajos: convocó a participar, recibió, sistematizó, discutió y ordenó las propuestas para, finalmente, redactar un proyecto de nueva Ley de Amparo.

El referido proyecto de una nueva Ley de Amparo fue publicado, con la intención de que la comunidad jurídica lo conociera, lo analizara y participara, con el fin de que obtener un texto definitivo que se hará llegar posteriormente al Congreso de la Unión para que este órgano representativo se pronuncie al respecto.

autoridad que insista en la repetición del acto reclamado o trate de eludir el cumplimiento de una sentencia de amparo, para que individualice la pena, sino que ella misma sea quien imponga la sanción correspondiente.

De la introducción al proyecto de la Ley de Amparo, se desprende lo siguiente:

“Una de las reformas más importantes que proponemos tiene que ver con la forma de sancionar a aquellos servidores públicos que hubieran incumplido con las sentencias de amparo. A la fecha, y no sin algunas opiniones encontradas, se ha estimado que la interpretación correcta de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución es en el sentido de que el Pleno de la Suprema Corte debe separar del cargo y consignar directamente ante el Juez de Distrito a la autoridad remisa a efecto de que este órgano individualice la pena que le corresponda. La resolución que se propone ahora es en el sentido de que, y salvando todos los requerimientos del derecho de audiencia, sea la propia Suprema Corte la que lleve a cabo esa individualización.”⁷³

La anterior propuesta considero se debió a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo órgano del Poder Judicial de la Federación al resolver que una autoridad se ubico dentro de los supuestos que establece la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, ya no requiere que otro órgano integrante del mismo poder, pero inferior, se pronuncie respecto de lo que ella ya resolvió fundado. Lo cual retarda la administración de justicia, pues si ya se acredita el cuerpo del delito y la ya no probable responsabilidad del responsable no hay razón para que la Corte no de cabal cumplimiento al artículo 17 Constitucional, el cual garantiza la prontitud y expedites en la tramitación y fallo de los juicios.

Resultando lógico que se le dé a la autoridad responsable la garantía de audiencia para que pueda manifestar lo que a su interés convenga, y una vez así, se le imponga la pena correspondiente.

⁷³ “Proyecto de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2000, pág. 64 y sig.

Reformas a la Ley de Amparo que de llegar a aprobarse influirían a una reforma Constitucional en lo relativo al juicio de amparo y en lo que nos interesa a la misma fracción XVI, del artículo 107 Constitucional, pues como Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, debe ir acorde con lo dispuesto en ésta.

Las anteriores consideraciones también se prevén obviamente para lo relativo a los supuestos de incumplimiento del auto de suspensión, así como en caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Como mera información, transcribiremos el título tercero del proyecto de reformas el cual contiene diversos capítulos relativos al cumplimiento eficaz de las sentencias de amparo, en donde se prevé lo antes manifestado.

"TÍTULO TERCERO
"Cumplimiento y Ejecución
"Capítulo I
"Cumplimiento e Inejecución

"Artículo 190. Cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el órgano jurisdiccional de amparo de primera o única instancia, según corresponda, la notificará sin demora a la autoridad responsable para su cumplimiento y a las demás partes para su conocimiento y efectos legales que estimen convenientes.

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse el cumplimiento de la ejecutoria por los medios oficiales de que dispongan las oficinas públicas de comunicaciones, o que existan en el propio órgano, de modo tal que se logre el cumplimiento de inmediato, sin perjuicio de comunicarla íntegramente por oficio.

En el oficio o medio de comunicación que se emplee, se prevendrá a las autoridades responsables que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia dentro del plazo de veinticuatro horas, si se trata de asuntos a los que se refiere el párrafo anterior y, de tres días en los restantes."

"Artículo 191. Si la sentencia no quedare cumplida en el plazo a que se refiere el artículo anterior, cuando la naturaleza del acto lo permita, o en caso contrario no se encontrare en vías de cumplimiento, el órgano jurisdiccional que conoció del amparo de oficio o a petición de parte, impondrá una multa a la autoridad responsable y requerirá al superior inmediato de ésta, para que la obligue a cumplir sin demora con la sentencia; si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella.

Se entiende como superior jerárquico de la autoridad responsable, aquel que de conformidad con la normatividad que rija a la institución pública correspondiente, ejerce sobre ella poder o mando para obligarla a actuar o dejar de actuar en la forma exigida en la ejecutoria de amparo, o bien para cumplir ésta por sí misma."

"Artículo 192. Si a pesar de los requerimientos anteriores, no se obedeciere la ejecutoria, el órgano jurisdiccional de amparo impondrá una multa al superior de la autoridad responsable y hará la declaratoria en el sentido de que existe incumplimiento, y remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento.

La autoridad requerida como superior jerárquico, incurre en responsabilidad por falta de cumplimiento de las ejecutorias en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo.

El cumplimiento posterior de la ejecutoria, no exime a la autoridad responsable de la responsabilidad derivada de la falta de cumplimiento oportuno."

"Artículo 193. Cuando el órgano jurisdiccional de amparo reciba informe de la autoridad responsable relativo al cumplimiento de la sentencia, dará vista a las partes por el plazo de tres días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo, con manifestación o sin ella, decidirá si se encuentra o no cumplida o en vías de cumplimiento; en amparo directo, resolverá si formalmente se encuentra cumplida. Si la tiene por incumplida remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del artículo anterior.

Si el órgano jurisdiccional de amparo considera que la sentencia se encuentra en vías de cumplimiento, dará un plazo razonable

para que éste se realice de manera total, y en caso de no lograrse procederá en términos del artículo anterior."

"Artículo 194. Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la ejecutoria, aunque no hayan tenido el carácter de responsables, están obligadas a realizar dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de la sentencia de amparo, y estarán sujetas a las mismas responsabilidades a que alude este capítulo."

"Artículo 195. También se considerará incumplimiento, cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución. No se entenderá que la ejecutoria se encuentra cumplida ni en vía de ejecución si la autoridad ha llevado a cabo actos que, por su naturaleza estrictamente formal, su escasa trascendencia en la situación del quejoso, o su falta de contenido jurídicamente relevante frente al derecho violado, revele la intención de la autoridad de evadir los efectos restitutorios de la ejecutoria."

"Artículo 196. Recibidos los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta dictará la resolución que corresponda. Cuando estime que el incumplimiento es excusable, dará un plazo razonable a la autoridad responsable para que cumpla. Cuando considere que es inexcusable, o hubiere transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, procederá a separar a la autoridad inmediatamente de su cargo y a declararla responsable por el delito contra la administración de justicia. Se le dará vista por tres días, para que alegue por escrito lo que a sus intereses convenga, para efectos de la individualización de la pena y, hecho lo anterior, se le impondrá en el plazo de cinco días."

"Capítulo II "Repetición del Acto Reclamado

"Artículo 197. La repetición del acto reclamado, podrá ser denunciada por la parte interesada ante el órgano jurisdiccional que conoció del amparo, el cual dará vista a las partes, para que en un plazo de tres días expongan lo que a su derecho convenga. Hecho lo anterior, se dictará resolución dentro de los tres días siguientes. Si fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado, se ordenará la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos del artículo 192. Si

la autoridad responsable deja sin efecto el acto que se estime repetitivo, ello no la exime de responsabilidad."

"Artículo 198. Recibidos los autos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará, si existe o no repetición del acto reclamado.

En el primer supuesto, procederá a separar a la autoridad inmediatamente de su cargo y a declararla responsable por el delito contra la administración de justicia. Le dará vista por tres días, para que alegue por escrito lo que a sus intereses convenga para efectos de la individualización de la pena y, hecho lo anterior, se le impondrá en el plazo de cinco días.

Si no hubiere repetición, hará la declaratoria correspondiente y devolverá los autos al órgano jurisdiccional que los remitió."

"Capítulo III "Inconformidad

"Artículo 199. El incidente de inconformidad procede contra las siguientes resoluciones:

- I. Las que tengan por cumplida la ejecutoria de amparo;*
- II. Las que declaren que existe imposibilidad material o jurídica para ejecutar la misma u ordenen el archivo definitivo del asunto;*
- y*
- III. Las que declaren sin materia o infundada la denuncia de repetición de los actos reclamados."*

"Artículo 200. La inconformidad, debe presentarse por escrito ante el órgano jurisdiccional de amparo que dictó la resolución impugnada, dentro del plazo de cinco días contados a partir del siguiente al en que surta sus efectos la notificación. Transcurrido el plazo se tendrá por consentida la resolución."

"Artículo 201. El órgano jurisdiccional de amparo, sin decidir sobre la admisión de la inconformidad, remitirá el original del escrito, así como los autos del juicio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual resolverá allegándose los elementos que estime convenientes, en términos de lo dispuesto por el artículo 192."

"Capítulo IV "Cumplimiento Sustituto

"Artículo 202. El incidente de cumplimiento sustituto, tendrá por efecto, que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de los daños y perjuicios al quejoso."

"Artículo 203. Cuando la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, éste podrá solicitar o la Suprema Corte de Justicia disponer de oficio su cumplimiento sustituto. La solicitud del quejoso podrá presentarse en la vía incidental a partir del momento en que cause ejecutoria la sentencia y hasta antes de que se tenga por cumplida. El órgano jurisdiccional de amparo resolverá lo conducente y en caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución."

"Capítulo V

"Incidente por Exceso o Defecto en la Ejecución de "Resoluciones de Amparo

"Artículo 204. El incidente a que se refiere este capítulo procede en contra de las autoridades responsables, por exceso o defecto en la ejecución de las resoluciones que hayan concedido la suspensión u otorgado el amparo."

"Artículo 205. El incidente podrá promoverse por cualquier persona que resulte agraviada por la ejecución, en los plazos siguientes:

I. Tratándose de resoluciones que concedan la suspensión al quejoso, en cualquier tiempo mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo en el principal; y
II. En un año contado a partir del día siguiente de aquel en que surta sus efectos la notificación del auto por el cual se haga del conocimiento del quejoso los términos en que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que haya tenido conocimiento de la ejecución si se trata de persona extraña. Cuando el amparo se haya otorgado en contra de actos que impliquen privación de la vida, restricción a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al ejército, armada o fuerza aérea nacionales, podrá hacerse valer en cualquier tiempo."

"Artículo 206. El incidente se tramitará de conformidad con las reglas siguientes:

I. Se presentará ante el órgano jurisdiccional que conozca o haya conocido del juicio de amparo, acompañando copias para cada una de las partes;

II. El órgano jurisdiccional de amparo requerirá a la autoridad responsable para que rinda un informe en el plazo de tres días. La falta o deficiencia del informe establece la presunción de ser cierta la conducta que se reclama; y

III. Transcurrido dicho plazo, con informe o sin él, se citará a una audiencia que se celebrará dentro de las setenta y dos horas siguientes y se resolverá en el plazo de cinco días. En caso de que las partes únicamente hayan ofrecido pruebas documentales se omitirá la celebración de la audiencia.”

“Artículo 207. Si la autoridad responsable omite cumplir cabalmente con la sentencia que establece la existencia del exceso o defecto, dentro de las veinticuatro horas siguientes en el caso de la fracción I del artículo 205 o en los demás casos dentro de los tres días a que haya causado estado la resolución, el órgano jurisdiccional de amparo remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicándose, en lo conducente, las disposiciones de este título.”⁷⁴

En el mismo proyecto de reformas a la Ley de Amparo⁷⁵ se establece un proyecto de reformas para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en la parte que nos interesa dispone:

“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 reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia del titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole las garantías o los derechos previstos en el artículo 103 y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su propia situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

⁷⁴ *Idem* pág. 177 a 186.

⁷⁵ pág. 219.

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de personas particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.

Cuando la Suprema Corte de Justicia establezca jurisprudencia en la que se resuelva que una norma general es inconstitucional o determine una interpretación conforme con la Constitución, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme, en la cual fijará sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria;

III. ...

a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Para la procedencia del juicio, deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores e incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia;

b) Contra actos o resoluciones en juicio que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten derechos sustantivos o constituyan violaciones procesales relevantes;

cometidas fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) ...

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria prevé para decretar esa suspensión; independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la ley reglamentaria.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito de Amparo que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) a d) ...

La Suprema Corte de Justicia de oficio podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el trámite y los términos, en su caso, en que la Suprema Corte de Justicia habrá de dictar sus respectivas resoluciones;

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos de autoridad administrativa, se promoverá ante el Juez de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito de Apelación bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute, deba ejecutarse, trate de ejecutarse o se haya ejecutado, y su tramitación se limitará al

informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Circuito de Apelación procede revisión.

De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

La Suprema Corte de Justicia podrá conocer de oficio de los amparos en revisión que por su interés y trascendencia lo ameriten.

Salvo disposición expresa en la ley reglamentaria, 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;

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la constitucionalidad de una norma general o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia de buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las demás materias, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal

suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado, la cual quedará sin efecto si éste da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. El quejoso deberá presentar la demanda de amparo directo ante la propia autoridad responsable. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Colegiados de Circuito de Apelación;

XII. Si el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito de Apelación no residieren en el mismo lugar de la autoridad responsable, y se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro, alguno de los prohibidos por el artículo 22 de esta Constitución así como la incorporación forzosa al ejército, armada o fuerza aérea nacionales, la ley determinará el órgano jurisdiccional del fuero común ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que deberá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los términos que la misma ley establezca;

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros, cualquiera de los órganos que sustentaron los criterios, sus integrantes o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron establecidas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de aquéllas, sus integrantes o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

XIV. El Procurador General de la República o el agente del ministerio público federal que al efecto designare, será parte en los juicios de amparo contra normas generales, en términos de la ley reglamentaria;

XV. 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 y cualquiera otra que con motivo de sus funciones esté obligada al cumplimiento de la sentencia de amparo, será inmediatamente separada de su cargo por la Suprema Corte que le aplicará las penas que correspondan al delito contra la administración de justicia previsto en el Código Penal Federal.

Si el incumplimiento fuere excusable, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia; si la autoridad no cumple en el plazo concedido, procederá en los términos del párrafo anterior.

Para individualizar la sanción, la Suprema Corte otorgará a la autoridad de que se trate la garantía de audiencia, en los términos que se señale en la ley reglamentaria.

Este procedimiento se aplicará también tratándose del incumplimiento a la declaración general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme y de resoluciones que otorguen la suspensión del acto reclamado.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia podrá disponer de oficio o a petición del quejoso el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso; y

XVI. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente. En estos dos últimos casos, la responsabilidad civil de la autoridad será solidaria con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 consagra de manera exclusiva dos tipos de facultades a favor de dos órganos distintos, esto es, la facultad investigatoria-persecutoria a favor del Ministerio Público; y la función jurisdiccional penal a cargo de la autoridad judicial, las cuales conforman nuestro procedimiento penal donde la institución del Ministerio Público procura la impartición de justicia, mientras que la autoridad judicial es la encargada de impartir la misma. Por lo tanto, el Ministerio Público es el órgano del Estado facultado constitucionalmente para investigar los delitos y ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente.

SEGUNDA.- El Ministerio Público representante de la sociedad y del mismo Estado ejercerá la facultad de investigación de los delitos como medio preparatorio del ejercicio o, en su caso, el no ejercicio de la acción penal, a través de la averiguación previa en la que se auxiliará de la Policía Judicial, y de comprobar los elementos constitutivos del delito ejercerá la acción penal contra el presunto responsable del delito en cumplimiento de la facultad persecutoria, dando inicio al procedimiento judicial con la consignación del inculpado ante la autoridad jurisdiccional correspondiente, donde ejercerá la facultad de acusación durante toda la secuela de la instancia hasta que se pronuncie sentencia definitiva, concretando así la exigencia punitiva.

TERCERA.- La averiguación previa constituye la primera etapa del procedimiento penal, es a través de la cual el Ministerio Público investiga los delitos y sin la cual no podría iniciarse ningún proceso, tiene como finalidad inmediata, comprobar la comisión de un delito y la probable responsabilidad de su autor y como finalidad mediata el que la autoridad facultada prepare el ejercicio de la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente. En este sentido, la averiguación previa, en tanto etapa del procedimiento penal, tiene carácter judicial

CONCLUSIONES

pero no jurisdiccional, pues las diligencias que comprende son realizadas por y ante un órgano administrativo y no ante un órgano jurisdiccional.

CUARTA.- Concluida la averiguación previa el Ministerio Público emitirá la resolución correspondiente, la cual puede ser en diversos sentidos, como lo es, declarar el desistimiento de la acción penal, el no ejercicio de la acción penal o archivo, la reserva y el ejercicio de la acción penal.

QUINTA.- Los medios de impugnación procedentes contra las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, son, tanto el recurso de control interno, como el recurso jurisdiccional ordinario y el juicio de amparo, como medio de defensa extraordinario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales y en el párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTA.- El recurso de control interno se inicia, desarrolla y concluye dentro de la misma institución ministerial, procede contra la propuesta del no ejercicio de la acción penal decretada por el agente del Ministerio Público, y será el Procurado General de la República quien decida en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal.

SÉPTIMA.- Hasta antes de la llamada *reforma judicial* de 31 de diciembre de 1994, las resoluciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal eran inimpugnables, únicamente procedía contra el no ejercicio de la acción penal el recurso de control interno, situación que se vio modificada con la reforma al artículo 21 Constitucional donde se estableció la posibilidad, antes no existente, de impugnar tales resoluciones ante la necesidad de someter al control de órganos distintos del Ministerio Público las resoluciones de éste sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad. Así pues, la reforma al artículo 21

CONCLUSIONES

Constitucional reconoció constitucionalmente a favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de éste, el derecho de impugnar por vía jurisdiccional las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, lo que dio nacimiento a un nuevo derecho que la Constitución garantizó al gobernado frente a la autoridad, y por consecuencia, a una nueva garantía individual consistente en hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica.

OCTAVA.- De los antecedentes legislativos de la reforma al artículo 21 Constitucional se advierte que se encomendó al Congreso de la Unión o, en su caso, a las Legislaturas Locales el determinar la vía jurisdiccional para impugnar las determinaciones sobre no ejercicio o desistimiento de la acción penal. El Congreso de la Unión hasta el día de hoy no ha emitido alguna disposición de observancia general en la que prevea la vía jurisdiccional procedente contra tales determinaciones. De los treinta y dos ordenamientos que regulan el procedimiento penal en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, sólo el de Baja California Sur, Baja California Norte, Colima, Morelos, Querétaro y Tabasco contemplan la vía jurisdiccional ordinaria procedente contra las determinaciones del Ministerio Público.

NOVENA.- De conformidad con el cuarto párrafo del artículo 21 Constitucional el juicio de amparo también es procedente contra las resoluciones del Ministerio Público sobre no ejercicio y desistimiento de la acción penal cuando no se contemple vía jurisdiccional ordinaria para impugnar tales determinaciones y, cuando se impugne la resolución jurisdiccional que recaiga al recurso jurisdiccional ordinario establecido en la ley, siempre y cuando esta no prevea algún otro medio ordinario de defensa. Cuando se actualice el primer supuesto se promoverá un amparo indirecto, y cuando el acto reclamado consista en la resolución jurisdiccional donde se resolvió el recurso ordinario procedente contra las determinaciones de no ejercicio o desistimiento de la acción procederá el amparo directo.

CONCLUSIONES

DÉCIMA.- La fracción XVI del artículo 107 Constitucional faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a ejercer la acción penal cuando la autoridad responsable dentro de un juicio de amparo insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal. El legislador previo esta facultad dentro de lo relativo al juicio de amparo, específicamente, al regular el procedimiento de ejecución debido a la majestad con que están investidas tales sentencias, donde su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica-institucional del país porque constituye la forma de hacer imperar por sobre todas las cosas los mandatos de la Constitución Federal. La facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, contempla dos sanciones, una de carácter administrativo, consistente en la separación del cargo de quien fungía como autoridad, y otra de carácter penal, consistente en la consignación directa al juez correspondiente de quien se desempeñaba como autoridad responsable por haber incurrido en el delito de abuso de autoridad.

DECIMOPRIMERA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá ejercitar la facultad conferida en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional no sólo cuando se actualicen los dos supuestos previstos en ella, sino también cuando la autoridad responsable desatienda la suspensión del acto reclamado o cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, de conformidad con la fracción XVII del artículo 107 Constitucional; y en caso de incumplimiento de las resoluciones de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, según lo previsto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, por tratarse al igual que las sentencias de amparo, de fallos federales.

DECIMOSEGUNDA.- La facultad de ejercicio de la acción penal a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene su primer antecedente en la primera Ley de Amparo decretada en 1861, la que regía bajo el manto protector de la Constitución de 1857, donde se preveía que la autoridad responsable que no ejecutará una sentencia de amparo debía ser merecedora de una sanción impuesta

CONCLUSIONES

por el gobierno supremo. La Constitución de 1917 plasmó por primera vez en la fracción XI del artículo 107 la facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte, la cual por reforma de 19 de febrero de 1951 pasa de la fracción XI a la XVI con un cambio irrelevante en su redacción, teniendo su última reforma en 1994, misma que entró en vigor el 18 de mayo de 2001.

DECIMOTERCERA.- Los principios legales que regulan de manera específica a la facultad de ejercicio de la acción penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la organización del Más Alto Tribunal, se encuentra en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, respectivamente.

DECIMOCUARTA.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que será competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional correspondiente cuando se actualicen los supuestos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal. Facultad que se otorga exclusivamente al Poder Judicial de la Federación porque precisamente la esencia de éste poder federal queda concretado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien al ser el órgano de mayor jerarquía le compete resolver en definitiva sobre el cumplimiento o incumplimiento de las sentencias de amparo emanadas de los diversos órganos del mismo poder.

DECIMOQUINTA.- La Ley de Amparo regula en su texto los diversos aspectos que deberán observarse en el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo, estableciendo diversos procedimientos para lograr el eficaz cumplimiento de sus ejecutorias tales como el incidente de inejecución de sentencias, la denuncia de repetición del acto reclamado, la inconformidad prevista en el artículo 105 y la prevista en el artículo 108 de la misma ley, mismos que una vez tramitados

CONCLUSIONES

y resueltos, respectivamente, constituirán el fundamento legal bajo el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional correspondiente. Contemplando también disposiciones específicas que regulan la ejecución y cumplimiento del auto o interlocutoria de suspensión, y los procedimientos tendientes a lograr su cumplimiento, como lo es, el incidente de incumplimiento de la suspensión concedida.

DECIMOSEXTA.- La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal prevé las disposiciones necesarias para la ejecución de sentencias dictadas en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, estableciendo contra el incumplimiento de estas, dos procedimientos, el relativo al incidente de inejecución en los juicios constitucionales y la repetición del acto invalidado, los cuales tramitados y resueltos, respectivamente, constituirán el fundamento legal bajo el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá también ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional.

DECIMOSÉPTIMA.- Con base en la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho de la fracción XVI del artículo 107 Constitucional y en los pocos precedentes que de la misma hay, específicamente el Incidente de inejecución de sentencia 163/97, podemos concluir que las características fundamentales de tal facultad son las siguientes:

- a. Las medidas comprendidas en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional han de tomarse en consideración a la falta de acatamiento de un fallo que conceda el amparo, ya consista directamente en el desacato, ya en la repetición del acto reclamado.
- b. Para que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda aplicar la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, es necesario que previamente se agoten los procedimientos, se sigan los principios y

CONCLUSIONES

se respeten las etapas o fases a que se refieren los artículos que integran el Capítulo XII, denominado "De la Ejecución de las Sentencias", de la Ley de Amparo.

- c. Seguidos los referidos procedimientos y estando ya el asunto en la Corte, la hipótesis establecida en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional debe ser aplicada inmediatamente y de modo riguroso cuando sea claro y manifiesto el propósito de la autoridad responsable para eludir el cumplimiento de la sentencia de amparo.
- d. La separación del cargo de la autoridad responsable y su consignación es un medio de coacción para las autoridades responsables que no acaten las sentencias de amparo, tiene como fin inmediato facilitar la ejecución del fallo eliminando el obstáculo principal, que es la autoridad que no quiere cumplirlo y, como fin mediato hacer salvaguardar la eficacia de las sentencias de amparo.
- e. Será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que una vez que resuelva separar a la autoridad responsable inmediatamente de su cargo, quien deberá consignarla directamente ante el juez de Distrito correspondiente para que sea procesada por el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal Federal.
- f. Debe ser aplicada a todas las autoridades que por razón de sus funciones intervengan en la ejecución de la sentencia de amparo y no sólo a aquella autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de amparo, siempre y cuando tanto unas como otras asuman conductas rebeldes y contumaces ante el cumplimiento del mandato judicial.
- g. El incumplimiento del fallo federal y la aplicación rigurosa e inmediata de la fracción XVI del artículo 107 Constitucional se valorará a la luz de las

CONCLUSIONES

examinar si la autoridad responsable efectivamente se ubico en algún supuesto de procedencia.

- d. *El medio conforme al cual resuelven ejercer la acción penal.*- El Ministerio Público investigará el delito a través de una averiguación previa en la que llevará a cabo todas las actuaciones necesarias y suficientes para el descubrimiento de la verdad respecto al hecho delictivo que le fue denunciado; la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinará si la autoridad responsable incurrió en el delito de abuso de autoridad mediante un incidente, por sobrevenir dicha cuestión dentro del juicio de amparo, en el cual establecerá los antecedentes del caso y las razones de por que la autoridad responsable se ubico en los supuestos de procedencia.
- e. *La reglamentación del ejercicio de la acción penal.*- La función investigatoria y persecutoria del Ministerio Público se encuentra debidamente reglamentada tanto por el Código Federal de Procedimientos Penales, como por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y, por tanto, debe ajustarse en su forma, procedimiento y términos a lo estipulado en dichos ordenamientos; la facultad de ejercicio de la acción penal de la Corte encuentra su reglamentación en la Ley de Amparo, sin embargo, la disposición que la reglamenta no precisa cual es la forma o principios a que se debe apegar el examen que realice la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- f. *La forma y términos de la consignación.*- El Ministerio Público ejercitara la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente mediante el escrito de consignación; la Corte ejercitara la acción penal ante el Juez de Distrito correspondiente mediante el incidente que se tramite.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Primer Curso, Decimosegunda Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1995.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. "El Juicio de Amparo". Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997.

BURGOA ORIGUELA, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Trigesimaquinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1999.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. "El Ministerio Público en México". Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1996.

--- "El artículo 105 Constitucional". Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2000.

CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. "El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México". Segunda Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1993.

COLIN SANCHEZ, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Decimoquinta Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1995.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón. "Las Atribuciones no Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Editorial Porrúa S.A. de C.V., Primera Edición, UNAM, México 1992.

DE LA CRUZ AGÜERO, Leopoldo. "Procedimiento Penal Mexicano". Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1996.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. "Diccionario De Derecho Procesal Penal". Tercera Edición, Tomo I y II, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997.

FRANCO VILLA, José. "El Ministerio Público Federal". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1985.

GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. "El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos". Primera Edición, Editorial Limusa, México 1988.

BIBLIOGRAFIA

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano". La reforma de 1993-1994. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1995.

--- "Poder Judicial y Ministerio Público". Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1996.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y ADATO DE IBARRA, Victoria. "Prontuario del Proceso Penal Mexicano". Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1999.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. "Introducción al Amparo Mexicano". Tercera Edición, Editorial Limusa, México 1999.

GONGORA PIMENTEL, Genaro. "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo". Séptima Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1999.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. "Principios de Derecho Procesal Penal". Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1959.

MARTÍNEZ CERDA, Nicolas. "Funciones del Ministerio Público Federal". Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1993.

MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. "La Investigación Ministerial Previa". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998.

NORIEGA, Alfonso. "Lecciones de Amparo". Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997.

OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto. "La Averiguación Previa". Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998.

POLO BRENAL, Efraim. "Los Incidentes en el Juicio de Amparo". Tercera reimpresión, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México 1997.

RIVERA SILVA, Manuel. "El Procedimiento Penal". Vigésimocuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1996.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo". Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998.

SOTO GORDOA, Ignacio Y LIEVANA PALMA, Gilberto. "La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo". Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1959.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1998". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998.

BIBLIOGRAFIA

TRON PETIT, JEAN CLAUDE. "Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo". Segunda Edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., México 1999.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México Decimatercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1999.

DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid. 1998.

DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1983.

LEGISLACIÓN Y OTRAS PUBLICACIONES

EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO "Mexicano: ésta es tu Constitución". Texto vigente 1997, con el comentario a cada artículo, Decimoprimer edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. "Código Federal de Procedimientos Penales". Comentado. Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998.

ACOSTA ROMERO MIGUEL, HERRÁN SALVATTI Y VENEGAS HUERTA FRANCISCO JAVIER, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal". Comentadas. Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997.

"Historia del Amparo en México". Tomos I al IV, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1999.

"Manual para Lograr el Eficaz Cumplimiento de las Sentencias de Amparo". Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 1999.

"Manual del juicio de amparo". Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1999.

BIBLIOGRAFIA

"No ejercicio de la acción penal". Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1999.

"Proyecto de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 2000. pág. 64 y sig.

"Setenta y Cinco Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Novena Época. México 1998.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, COMPILACIÓN DE LEYES.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, COMPILACIÓN DE LEYES.

BIBLIOGRAFIA

CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA NORTE. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE CAMPECHE. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE CHIAPAS. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE COAHUILA. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE COLIMA. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE DURANGO. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

BIBLIOGRAFIA

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MÉXICO. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE GUERRERO. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE HIDALGO. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE JALISCO. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MORELOS. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE NAYARIT. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE OAXACA. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE DEFENSA SOCIAL DEL ESTADO DE PUEBLA. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

BIBLIOGRAFIA

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE SINALOA. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE SONORA. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE TABASCO. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE TLAXCALA. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE DEFENSA SOCIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE ZACATECAS. Vigente. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes.

BIBLIOGRAFIA

DOCUMENTAL

MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES. Derechos del Pueblo Mexicano. Serie VI, Tomo X, Quinta Edición, México 1995.

JURISPRUDENCIA Y TESIS

PERSECUCION DE LOS DELITOS. Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, Página: 213.

POLICIA JUDICIAL. Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXVII, Página: 1560.

AVERIGUACION PREVIA, ACTOS REALIZADOS EN LA. ES COMPETENTE PARA CONOCER EN SU CONTRA EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 71, noviembre de 1993, Tesis: P. LXII/93, Página: 33.

ACCIÓN PENAL, RESOLUCIÓN DE NO EJERCICIO, EMANADA DE UNA AUTORIDAD DEPENDIENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, ES UN ACTO MATERIALMENTE PENAL Y DEL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA EN SU CONTRA DEBE CONOCER UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P./J. 91/97, Página: 5.

AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO. NATURALEZA DE LOS ACTOS QUE REALIZA. EL HECHO DE QUE LA LEY IMPUGNADA COMO INCONSTITUCIONAL TENGA CARACTER FORMALMENTE ADMINISTRATIVO NO EXCLUYE QUE LOS ACTOS DE AQUEL GENERALMENTE SEAN MATERIALMENTE PENALES. Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Julio de 1996, Tesis: 1a. XVI/96, Página: 143.

MINISTERIO PUBLICO. Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIX, Página: 1027.

BIBLIOGRAFIA

MINISTERIO PUBLICO. Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIX, Página: 251.

MINISTERIO PUBLICO. Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXVIII, Página: 987.

MINISTERIO PUBLICO. AVERIGUACION PREVIA. VALOR PROBATORIO QUE SE ATRIBUYA A SUS ACTUACIONES EN ESTA ETAPA. NO ES VIOLATORIO DE GARANTIAS. Séptima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 103-108 Segunda Parte, Página: 93.

MINISTERIO PUBLICO, CUANDO PUEDE TENER DOBLE CARACTER, COMO AUTORIDAD Y COMO PARTE. Octava Época. Instancia: Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: III Segunda Parte-1. Página: 463.

CONCLUSIONES ACUSATORIAS. Tesis. Sexta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXIV, Segunda Parte, Página 64.

ORDEN DE APREHENSION. NO ES REQUISITO PARA DICTARLA, OBSERVAR LA GARANTIA DE AUDIENCIA. Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Agosto de 1996, Tesis: VI.2o.105 P, Página: 702.

ORDEN DE APREHENSION. FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Junio de 1996, Tesis: XIX.2o. J/4. Página: 666.

DETENCION, ILEGALIDAD DE LA. ES AQUELLA REALIZADA POR LA POLICIA JUDICIAL SIN EXISTIR ORDEN DEL MINISTERIO PUBLICO O DE AUTORIDAD JUDICIAL. Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Agosto de 1996, Tesis: VI.2o.88 P, Página: 663.

DENUNCIA EN MATERIA PENAL. SU CONNOTACION. Novena Época, Instancia: Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Febrero de 1997, Tesis: VII.P. J/21, Página: 620.

ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE LA ABSTENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PRONUNCIARSE SOBRE EL EJERCICIO O NO EJERCICIO DE AQUELLA. Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la

BIBLIOGRAFIA

Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Mayo de 2001, Tesis: 1a./J. 16/2001, Página: 11.

CONSIGNACION ANTE LOS TRIBUNALES. DUPLICIDAD DEL TERMINO PARA LA. Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Agosto de 1995, Tesis: XVI.2o.2 P, Página: 487.

MINISTERIO PUBLICO. AVERIGUACIÓN PREVIA. VALOR PROBATORIO QUE SE ATRIBUYA A SUS ACTUACIONES EN ESTA ETAPA. NO ES VIOLATORIO DE GARANTIAS. Séptima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 103-108 Segunda Parte, Página: 93.

ACCIÓN PENAL. LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, SON SUSCEPTIBLES DE VIOLAR GARANTÍAS INDIVIDUALES Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXVII/97, Página: 111.

MINISTERIO PUBLICO. ESTA OBLIGADO A NOTIFICAR EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL. Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Decimoctavo Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Mayo de 1996, Tesis: XVIII.2o.4, Página: 656.

ACCION PENAL, EJERCICIO DE LA. Sexta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Segunda Parte, XXXIV, Página: 9.

AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO. CONTRA LA ABSTENCION DE EJERCER LA ACCION PENAL, EL JUICIO DE AMPARO RESULTA IMPROCEDENTE. Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV-Noviembre, Tesis: I. 4o. A. 91 K, Pagina: 406.

ACCION PENAL, SU EJERCICIO CORRESPONDE AL MINISTERIO PUBLICO. Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XLVII, Página: 193.

MINISTERIO PUBLICO. NEGATIVA A INICIAR AVERIGUACION PREVIA. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LA. Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XV-II Febrero, Tesis: IX.1o.59 P, Página: 407.

MINISTERIO PUBLICO. CUANDO EJERCITA LA ACCION PENAL NO ES AUTORIDAD. Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 43 Primera Parte, Página: 93.

MINISTERIO PUBLICO, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA SUS ACTOS. Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: C, Página: 1010.

ACCION PENAL, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA SU FALTA DE EJERCICIO. Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XC, Página: 490.

MINISTERIO PUBLICO, DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL POR PARTE DEL. Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XLVII, Página: 3518.

ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXV/97, Página: 25.

ACCIÓN PENAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, RELATIVA A LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR POR VÍA JURISDICCIONAL LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 1995. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXIII/97, Página: 109.

ACCIÓN PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ÉSTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXIV/97, Página: 56.

ACCIÓN PENAL. LA PROCEDENCIA DEL AMPARO RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO INVADIRÍA EL MONOPOLIO DEL MINISTERIO PÚBLICO AL RESPECTO. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXVII/97, Página: 108.

ACCIÓN PENAL. LA RESOLUCIÓN POR LA QUE UN AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO PROPONE AL PROCURADOR EL NO EJERCICIO DE AQUÉLLA, NO ES DEFINITIVA Y, POR TANTO, NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL OFENDIDO, DENUNCIANTE O QUERELLANTE CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXIX/97, Página: 110.

TERCERO PERJUDICADO. SÍ EXISTE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS, CUANDO EL ACTO RECLAMADO ES EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL EXCEPCIÓN A LA REGLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN III, INCISO A DE LA LEY DE AMPARO. Novena Época, Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Diciembre de 1998, Tesis: I.1o.P.54 P, Página: 1095.

SENTENCIAS DE AMPARO. FACULTAD EXCLUSIVA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PARA RESOLVER SOBRE SU CUMPLIMIENTO O INCUMPLIMIENTO. Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 115-120 Primera Parte, Página: 142.

SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA LOGRAR SU CUMPLIMIENTO. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Octubre de 1995, Tesis: P. LXIV/95, Página: 160.

SENTENCIAS DE AMPARO, INEJECUCION DE LAS. Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 12 Primera Parte, Página: 33.

REPETICION DEL ACTO RECLAMADO. MATERIA DEL INCIDENTE RELATIVO. Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 72, Diciembre de 1993, Tesis: 3a./J. 23/93, Página: 33.

REPETICION DEL ACTO RECLAMADO. CUANDO SE CONFIGURA. Octava Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 81, Septiembre de 1994, Tesis: 4a./J. 5/94, Página: 17.

REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. SUPUESTO EN EL QUE NO PROCEDE LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN QUE PREVÉ LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Diciembre de 1998, Tesis: 2a./J. 86/98, Página: 412.

BIBLIOGRAFIA

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. Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Junio de 1999, Tesis: 2a./J. 62/99, Página: 281

REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. NO PROCEDE LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN QUE PREVÉ LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE INCURRIÓ EN CONFUSIÓN. Novena Epoca, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Junio de 2001, Tesis: 1a. XLVII/2001, Página: 247.

INCONFORMIDAD. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCION QUE DECLARA SIN MATERIA EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: I, Junio de 1995, Tesis: 2a. LII/95, Página: 235.

INCONFORMIDAD. ES IMPROCEDENTE LA TRAMITACION DE OFICIO DE TAL INCIDENTE. Octava Epoca, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XI-Marzo, Tesis: 3a. XVI/93, Página: 22.

INCIDENTE DE INCONFORMIDAD. AUNQUE SE CONSIDERE FUNDADO, NO DEBE APLICARSE LA FRACCION XVI DEL ARTICULO 107 DE LA CONSTITUCION, SINO REVOCARSE EL AUTO IMPUGNADO PARA EL EFECTO DE QUE SE REQUIERA EL CUMPLIMIENTO, EXCEPTO CUANDO HAYA INTENCION DE EVADIR O BURLAR ESTE. Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Agosto de 1995, Tesis: 2a./J. 33/95, Página: 164

SUSPENSION. ESTAN OBLIGADAS A RESPETARLA LAS AUTORIDADES QUE NEGARON EL ACTO. Séptima Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 121-126 Sexta Parte, Página: 215.

SUSPENSION, NO ES APLICABLE EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 105 DE LA LEY DE AMPARO, POR INCUMPLIMIENTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL AUTO DE. Octava Epoca, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, Julio de 1994, Tesis: 1a. VI/94, Página: 6.

FRACCION XI DEL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL. ES INAPLICABLE CUANDO SE TRATA DE INEJECUCION DE AUTOS DE SUSPENSION. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Informes, Tomo: Informe 1935, Página: 110.

BIBLIOGRAFIA

INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIA, ES IMPROCEDENTE EL, POR EL INCUMPLIMIENTO AL AUTO QUE CONCEDIO AL PETICIONARIO DEL AMPARO, LA SUSPENSION DEFINITIVA DE LOS ACTOS RECLAMADOS. Octava Epoca, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, Julio de 1994, Tesis: 1a. V/94, Página: 5.

SENTENCIAS DE AMPARO, COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE. Tesis. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXXVI, Página: 874.

SENTENCIAS DE AMPARO, INEJECUCION DE. Tesis. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XCI, Página: 1051.

SENTENCIAS DE AMPARO, EJECUCION DE. Tesis. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XC, Página: 2385.

SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDECIMIENTO A LAS. Tesis. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXXIII, Página: 2321.

SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDIENCIA DE LAS. Tesis. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXV, Página: 4259.

EJECUTORIAS DE LA CORTE, DESOBEDIENCIA A LAS. Tesis. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXX, Página: 1477.

SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDIENCIA A LAS. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXXI, Página: 2009.

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. Tesis. Octava Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, Marzo de 1991, Tesis: P. XI/91, Página: 7.

INCIDENTES DE INEJECUCION E INCONFORMIDAD. PARA ESTIMAR QUE EXISTE 'PRINCIPIO DE EJECUCION' QUE HAGA PROCEDENTE LA QUEJA, NO BASTAN ACTOS PRELIMINARES O PREPARATORIOS, SINO LA REALIZACION DE AQUELLOS QUE TRASCIENDEN AL NUCLEO ESENCIAL DE LA OBLIGACION EXIGIDA, CON LA CLARA INTENCION DE AGOTAR EL CUMPLIMIENTO. Tesis. Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario

BIBLIOGRAFIA

Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Octubre de 1995, Tesis: P. LXV/95, Página: 116.

SENTENCIAS DE AMPARO. EL ACUERDO DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE QUE DA OPORTUNIDAD A LA AUTORIDAD DE DEMOSTRAR LA IMPOSIBILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO. Tesis. Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Junio de 1997, Tesis: P. XCVI/97, Página: 165.

INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SI UN SERVIDOR PÚBLICO, COMO AUTORIDAD RESPONSABLE INCURRE EN DESACATO DURANTE EL DESEMPEÑO DE SU CARGO, DEBE CONSIGNÁRSELE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA, AUNQUE HAYA DEJADO DE DESEMPEÑARLO. Tesis. Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Noviembre de 2000, Tesis: P. CLXXIV/2000, Página: 6.

ACCION PENAL. Quinta Epoca, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXVI, Página: 1472.

ACCION PENAL. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIX, Página: 1033.

ACCION PENAL. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XVI, Página: 403.

ACCION PENAL. Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIII, Página: 924.