

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA FACULTAD DE CONSIGNACION DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

TESIS

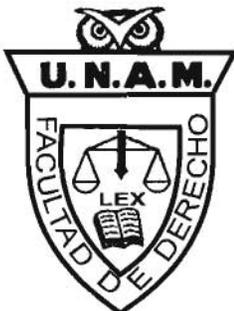
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

JUAN RAMON RODRIGUEZ MINAYA

TUTOR:

DR. RICARDO OJEDA BOHORQUEZ



MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE DE 2005

m347644

COMITÉ TUTORAL

DRA. MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

DR. RICARDO OJEDA BOHÓRQUEZ

DR. CARLOS A. MORALES PAULÍN

Reconocimientos:

A mis padres:

*Por su educación moral y
espiritual que formaron mi
carácter.*

A mi esposa:

*Por su cariñoso apoyo,
comprensión y tolerancia, que
me ha brindado en la
realización de esta
investigación.*

A mis hijos:

*Juan Ramón, por la alegría
que has inyectado en mi vida.*

*A ti que vienes en camino,
porque eres nueva ilusión que
me fortalece.*

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN	Página: VII
--------------------	----------------

CAPITULO PRIMERO LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN MEDIOS JURISDICCIONALES DE CONTROL CONSTITUCIONAL

I. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS: UNA PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO	1
II. MEDIOS JURISDICCIONALES DE CONTROL CONSTITUCIONAL ..	4
A. El juicio de amparo	5
1. La acción de amparo	5
2. Amparo directo	8
3. Amparo indirecto	18
B. La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad	24
1. Los prolegómenos	24
2. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (diferencias)	26
III. EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIA DE AMPARO	28
A. El cumplimiento voluntario	28
B. La renuencia al cumplimiento	30
1. El exceso o defecto en la ejecución de la sentencia	30
2. La repetición del acto reclamado	40
3. La negativa al cumplimiento	42
4. El incidente de inconformidad	47
5. El cumplimiento sustituto	50
IV. EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ...	63

ÍNDICE

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

I. MARCO JURÍDICO	69
A. Constitucional	69
B. Ley de Amparo	76
C. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional .	91
D. Código Penal Federal	96
II. REQUISITOS PREVIOS A EJERCER LA FACULTAD DE LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL	107
A. Una ejecutoria derivada de un medio de control constitucional	107
B. Efectuar los requerimientos de ley	108
1. Juicio de amparo	108
2. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad	109
C. El dictamen de incumplimiento o repetición del acto por parte de un Tribunal Colegiado de Circuito en juicios de amparo	110
D. Que el incumplimiento sea inexcusable	114
III. LA SEPARACIÓN DEL CARGO	116
IV. LA CONSIGNACIÓN ANTE EL JUEZ DE DISTRITO	120
V. LA VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN ¿CONSIGNACIÓN O VISTA? ...	132
A. En el juicio de amparo	132
1. El incidente de violación a la suspensión	132
2. La sanción	138
B. En la controversia constitucional	142
C. Diferencias y similitudes con el ejercicio de la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	146
D. El caso de la Delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal (violación de suspensión en controversia constitucional)	148
E. El caso de Andrés Manuel López Obrador	152

ÍNDICE

CAPITULO TERCERO ALGUNOS PRECEDENTES IMPORTANTES

I. CONSIGNACIONES REALIZADAS	169
A. Incidente de inejecución de sentencia 21/1930	169
B. Incidente de inejecución de sentencia 3/1931	173
C. Incidente de inejecución de sentencia 9/1931	178
D. Incidente de inejecución de sentencia 9/1932	180
E. Incidente de inejecución de sentencia 4/1933	183
F. Incidente de inejecución de sentencia 19/1938	188
G. Incidente de inejecución de sentencia 6/1940	192
H. Incidente de inejecución de sentencia 7/1987	195
I. Incidente de inejecución de sentencia 31/97	200
J. Incidente de inejecución de sentencia 163/97	204
K. Incidente de inejecución de sentencia 210/2000	213
II. PARAJE SAN JUAN	218
A. Juicio de amparo 887/89	218
B. Juicio de amparo 215/93 (incidente de inejecución 493/2001)	219
C. Juicio de amparo 246/90	224
D. Juicio de amparo 508/98 (incidente de inejecución 76/2000)	225

CAPITULO CUARTO TEMAS RELEVANTES DE LA CONSIGNACIÓN DE LA SCJN

I. LA FALTA DE CULTURA CONSTITUCIONAL	229
I. EL TRATAMIENTO A LAS DISTINTAS AUTORIDADES	233
A. Especies de autoridades	233
B. Autoridades electas o designadas	238
C. El problema del fuero	241
1. Concepto	241
2. Regulación	246
3. La licencia de servidores públicos que en razón de su cargo tenían fuero constitucional	254
4. La facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando el servidor público goza de fuero	262

ÍNDICE

II. EL PROCESO PENAL ANTE LA CONSIGNACIÓN DE LA SCJN	268
A. Los derechos fundamentales en materia penal	268
1. ¿Derechos humanos, garantías o derechos subjetivos públicos?	268
2. Los derechos fundamentales en el proceso penal	273
a) Artículo 14 constitucional	273
b) Artículo 16 constitucional	275
c) Artículo 19 constitucional	277
d) Artículo 20, apartado A, constitucional	278
e) Artículo 21 constitucional	280
f) Artículo 22 constitucional	280
g) Artículo 23 constitucional	281
B. Los derechos fundamentales del procesado consignado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación	281
1. Los artículos 208 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el principio de legalidad	282
a) <i>Nullum crimen, nulla poena sine lege scripta</i>	285
b) <i>Nullum crimen, nulla poena sine lege praevia</i>	286
c) <i>Nullum crimen, nulla poena sine lege certa</i>	288
d) <i>Nullum crimen, nulla poena sine lege stricta</i>	310
2. Los artículos 110 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el derecho de audiencia	314
3. Los artículos 110 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el principio de presunción de inocencia	331
C. Preinstrucción	333
1. La orden de aprehensión	334
2. La declaración preparatoria	336
3. El auto de formal prisión	337
D. La instrucción	338
E. Primera instancia	339
F. Segunda instancia	340
G. Juicio de amparo	341
III. LA FACULTAD DE CONSIGNACIÓN EN EL PROYECTO DE LEY DE AMPARO DE 2001	342
A. Introducción	342
B. Instituciones previstas en el proyecto de ley para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo	345
1. Cumplimiento voluntario	345
2. La renuencia al cumplimiento	347
a) Incidente de inejecución de sentencia	349
b) Incidente de repetición del acto reclamado	351
c) Recurso de inconformidad	352
d) Incidente de cumplimiento sustituto	353

ÍNDICE

C. Denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad o de la interpretación conforme	354
1. Declaratoria general de inconstitucionalidad o de la interpretación conforme .	354
2. La denuncia por incumplimiento	355
D. Los delitos	356
IV. ALGUNAS PROPUESTAS AL SISTEMA	359
A. Unificación de las vías	359
B. Graduación de las medidas de apremio	361
C. Notificaciones personales	362
D. Formalidades a la consignación	362
E. Innecesaria declaración de procedencia	364
F. Proceso penal para efectos de individualizar la pena	364
G. Establecimiento de tipos penales especiales	365
CONCLUSIONES	367
FUENTES CONSULTADAS	377

INTRODUCCIÓN

El artículo 107, fracción XVI, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que “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 de la Nación estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito”; asimismo, el último párrafo del artículo 105 constitucional establece que tal disposición se aplicará también en caso de incumplimiento de las resoluciones emitidas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Lo anterior constituye el objeto de análisis de la presente investigación, cuyo interés se generó en virtud de que se trata de una regulación especial aplicable como vía de apremio para cumplimentar no cualquier ejecutoria, sino aquéllas emitidas en los medios jurisdiccionales de control constitucional antes mencionados, que de alguna manera pareciera desencajar en el sistema jurídico mexicano al constituir por sí o en virtud de sus consecuencias, excepciones a las reglas que comúnmente se manejan en el ámbito del derecho sustantivo y adjetivo penal, a pesar de ello lo cierto es que los constitucionalistas y penalistas no se han ocupado de tocar el tema de manera especial, sino solo de forma genérica al mencionarla cuando se analizan aspectos en la cumplimentación de las sentencias de amparo, o bien, en el ejercicio de la acción penal.

INTRODUCCIÓN

Así las cosas, en realidad poco existe sobre tal facultad reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando menos en el ámbito académico, ya que son los criterios del propio tribunal los que se han ocupado de venirle dando forma a la institución, sin agotar la totalidad de sus coyunturas, aún cuando encierra una serie de apasionantes temas que en su tratamiento conjugan al derecho constitucional y al penal, pues aparecen de la simple lectura una serie de interrogantes, tales como ¿la Suprema Corte de Justicia de la Nación consigna directamente al Juez de Distrito o por medio del Ministerio Público?, ¿cuál es el alcance de la separación del cargo?, ¿se puede separar a cualquier autoridad?, ¿el Juez de Distrito que conozca de la consignación tendrá libertad de jurisdicción para resolver?, ¿dicha libertad es total o limitada?, ¿existe delito?, ¿dónde se regula? y otras más.

Por tanto, la presente investigación busca en primer orden sistematizar el conocimiento existente sobre la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde sus causas hasta las consecuencias de su ejercicio, como base para, en un segundo orden, dar contestación a sus interrogantes mediante la aplicación del método dogmático; por supuesto, se abordaran aspectos en los que se tomaran posturas que de suyo resultan válidas como punto de partida en el análisis de la institución.

Con el objeto de alcanzar tales finalidades se parte en el primer capítulo del origen, realizando una introducción del tema relativo a la ejecución de sentencias en general presentándola como una problemática del sistema jurídico mexicano, para de ahí partir a la referencia sobre los medios de control constitucionales que generan la aplicación de la medida, así como

INTRODUCCIÓN

las vías o los medios que se contemplan para el caso de incumplimiento previos a llegar a la más drástica de todas que es la separación del cargo y la consignación al Juez de Distrito.

En el segundo capítulo se ubica la figura en su marco constitucional y reglamentario, partiendo de sus antecedentes así como del análisis de las causas que la propiciaron en sus orígenes y que motivaron las reformas existentes atendiendo a la exposición de motivos, de ahí se fijan los presupuestos o requisitos previos que deben de colmarse antes de ejercer la facultad de mérito, se analizan los alcances de la separación del cargo y la consignación, efectuando una diferenciación con la figura de la violación a la suspensión, pero también aprovechando en los aspectos similares las soluciones que se le han establecido.

Importante resulta para fijar posturas ante las distintas problemáticas de la institución, el analizar los casos que se han presentado, para lo cual se describen en el tercer capítulo los precedentes que se encontraron, resaltando las consideraciones trascendentes, con mención especial para el asunto del Paraje San Juan por ser un tema de actualidad relacionado con la investigación que comprueba su vigencia, pero que al igual que el caso del Encino, pone de relieve la existencia de elementos discutibles así como sus deficiencias normativas.

Por último, en el cuarto capítulo se analizan los temas relevantes de la consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dilucidando varios tópicos, por ejemplo si existe de parte de las autoridades una cultura constitucional, si jurídica y materialmente se puede dar el mismo tratamiento a

INTRODUCCIÓN

las distintas autoridades, cómo debe realizarse el proceso penal en estos casos, si la regulación especial implica infracciones a los derechos fundamentales en materia penal; asimismo, por el esfuerzo que representó, la intervención en la misma de gran parte de actores interesados en el juicio de amparo, no podía dejar de precisarse la manera en que el proyecto de Ley de Amparo de 2001 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, regulaba a la figura jurídica, con el objeto de verificar qué aspectos se proponía eliminar, modificar o reiterar. Para finalizar el capítulo en comento se realizan propuestas temáticas que tienen por objeto mejorar la facultad de mérito, procurando privilegiar medios alternos antes de llegar a la máxima media, y aportar soluciones normativas a los problemas derivados de su imposición.

Es así, con el orden plasmado en los capítulos, que se espera concretar la sistematización del conocimiento existente sobre la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como dar contestación a sus interrogantes en los términos en que actualmente se regula, aportando propuestas para mejorar algunos de sus aspectos.

CAPITULO PRIMERO
LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN MEDIOS
JURISDICCIONALES DE CONTROL CONSTITUCIONAL

I. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS: UNA PROBLEMÁTICA
DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Uno de los efectos de la sentencia ejecutoriada es su obligatoriedad, es decir, constriñe a las partes y debe cumplirse voluntariamente o en forma coactiva formando un segmento de la eficacia interna de la sentencia.¹

De esta forma se inicia el proceso necesario para la efectucción del mandato contenido en la sentencia denominado “ejecución” que a decir de Francisco Camelutti es una noción que se contrapone a resolución, y significa la conversión de ésta en actos, siendo posible dos hipótesis, a las que corresponden dos especies de ejecución conocidas con los nombres de voluntaria y forzosa, según la efectucción del mandato se produzca por parte del obligado o contra él, es decir cumplimiento o incumplimiento de la obligación.² Claro está, el cumplimiento voluntario de las sentencias no entraña mayor problemática jurídica, sino la denominada ejecución forzosa que supone la intervención del Estado a través de sus órganos jurisdiccionales,

¹ *Cfr.* Devis Echandia, Hemando, *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997, pp. 426 y 427.

² *Cfr.* Camelutti, Francisco, *Sistema de Derecho Procesal Civil I*, Trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentis Melendo, México, Cárdenas Editor, 1998, p. 213.

CAPITULO I

conforme a normas previamente establecidas con el objeto de hacer efectiva su sanción por el incumplimiento.³

En este contexto, si falla la ejecución forzosa de sentencias se debe a dos elementos, uno objetivo comprendido por las normas que prevén el procedimiento y, otro subjetivo inherente al órgano jurisdiccional.

Tratándose del factor objetivo, se observa que los procedimientos de ejecución en nuestro país no son expeditos, debido a que se establecen toda una serie de prerrogativas a favor del ejecutado que constituyen un verdadero proceso una vez concluido el principal, lo que desnaturaliza la ejecución forzosa que debe traducirse en la aplicación de sanciones por el desacato, porque el reo fue escuchado y vencido en juicio, en el cual tuvo el derecho a impugnar las resoluciones intermedias y la sentencia, misma que resulto ejecutoriada siendo imperativo su cumplimiento.

Por otra parte, el aspecto subjetivo atañe a vicios del órgano jurisdiccional que van desde corrupción hasta negligencia, pasando por la pérdida de los expedientes, la admisión de recursos improcedentes, el retardo en sus resoluciones y otros más que sólo contribuyen a deteriorar nuestro Estado de Derecho.

Todo lo anterior provoca que la ejecución de la sentencia en los juicios ordinarios en nuestro país, sea un tema que aunque trascendente poco se aporta a su problemática toda vez que las reformas se centran las más de las

³ Cfr. Alsina, Hugo, *Juicios ejecutivos y de apremio, medidas precautorias y tercerías*, México, Editorial Jurídica Universitaria, 2002, pp. 582 y 583.

CAPITULO I

veces en aspectos sustantivos del derecho olvidándose que en México después de haber obtenido una sentencia favorable, todavía el actor tiene que esperar desde uno hasta diez años para su cumplimiento.

Los medios jurisdiccionales de control constitucional como el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, no escapan de esta realidad y aunque en menor escala también existen problemas en la ejecución de sus sentencias, mayoritariamente en el juicio de amparo, debido a las normas jurídicas no porque el procedimiento establecido sea lento sino por ausencia de claridad. En efecto, si bien el juicio de amparo es considerado un proceso muy técnico poco asequible al foro jurídico, cuando menos en su plenitud, y sobre el particular existen razones históricas y prácticas, la ejecución forzosa también comparte ese vicio al prever un sistema de impugnación difuso para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo que crea dudas en los litigantes, llegando muchas veces a no lograrse el cumplimiento de la sentencia por un error en la vía de impugnación planteada.

También existe un aspecto subjetivo que involucra el incumplimiento de las sentencias de amparo tales como la imprecisión en los efectos de la ejecutoria, o la falta de seguimiento en la ejecución de las sentencias y la excesiva tolerancia a las autoridades por parte del órgano jurisdiccional, pero también en las autoridades que en forma voluntaria o involuntaria dejan de acatar las sentencias.⁴

⁴ Vid. *Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias), 1999, p. 59-85.

CAPITULO 1

Por supuesto, interesa al presente estudio la ejecución de las sentencias emitidas en medios jurisdiccionales de control constitucional, especialmente el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, por ello enseguida se pasan a esbozar las generalidades de dichas instituciones.

II. MEDIOS JURISDICCIONALES DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Los medios de control constitucional o garantías constitucionales como las denomina Héctor Fix-Zamudio, son “los instrumentos jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que tienen por objeto lograr la efectividad de las normas fundamentales cuando existe incertidumbre, conflicto o violaciones de las referidas normas”.⁵

Actualmente puede mencionarse que los medios de control constitucional en el derecho mexicano son el juicio de amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos, juicio para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos, juicio de revisión constitucional electoral y juicio político.

⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, 2ª Edición, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, p. 289.

CAPITULO I

Los medios de control constitucional jurisdiccionales son los que competen únicamente a órganos jurisdiccionales, como Juzgados y Tribunales del Poder Judicial de la Federación, de los cuales interesa a la presente investigación el juicio de amparo, la controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, en razón de que comparten la misma medida como resultado del desacato o repetición del acto a sus ejecutorias, que es la comprendida en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, esto es, la separación del cargo y la consignación del responsable, por ello en este apartado nos ocuparemos de reseñar algunos aspectos generales de esas instituciones.

A. El juicio de amparo

1. La acción de amparo

La Teoría General del Proceso identifica dos posturas sobre la naturaleza, fin y fundamento de la acción: i) teorías que consideran la acción como un elemento del derecho sustancial o material subjetivo o como este derecho mismo en ejercicio o movimiento, y ii) teorías que sostienen que la acción es autónoma y diferente del derecho sustancial o material subjetivo. En esta última postura Devis Echandia sostiene que la acción es el derecho público, cívico, subjetivo, abstracto y autónomo, que tiene toda persona natural o jurídica para obtener la aplicación de la jurisdicción del Estado a un caso concreto mediante una sentencia, a través de un proceso, o para pedir que se inicie la investigación penal.⁶

⁶ *Op. cit. supra*, nota 1, pp. 175 y 189.

CAPITULO I

Es menester precisar que acción y pretensión no son conceptos equivalentes, puesto que la pretensión es el efecto jurídico concreto que el demandante (en los procesos civiles, laborales y contencioso administrativos) o el querellante o denunciante y el Estado a través del juez o del fiscal, según el sistema vigente (en los procesos penales), persiguen con el proceso, efecto al cual se quiere vincular al demandado (si lo hay) o al imputado y luego procesado.⁷ Es decir, mientras que la acción es el continente, la pretensión es el contenido.⁸

Así las cosas, la acción de amparo es el derecho público, cívico, subjetivo, abstracto y autónomo, que tiene todo gobernado para obtener la aplicación de la jurisdicción de los órganos del Poder Judicial de la Federación competentes para conocer del juicio de garantías (Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación) a un caso concreto de los previstos en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una sentencia, a través de un proceso. En cambio, la pretensión de un quejoso en el juicio de amparo es que se le restituya en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, y cuando sea de carácter negativo, el efecto perseguido es que se obligue a la autoridad responsable a que actué en el sentido de respetar la garantía de que se trata.

⁷ *Ibid.*, p. 214.

⁸ *Cfr.* Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9º Edición, México, Oxford University Press, 1996, p. 7.

CAPITULO I

Los elementos de la acción en general son: i) los sujetos que son el actor y el juez en representación del Estado; ii) su objeto la sentencia, favorable o desfavorable, y iii) su causa es el interés que justifica el ejercicio de la acción para promover ese proceso y obtener la sentencia (en cualquier sentido), sea que exista o no realmente aquella relación sustancial y que se tenga o no el derecho pretendido.⁹

En cambio, los elementos de la pretensión son: i) los sujetos que son el demandante y el demandado; ii) su objeto es obtener la sentencia favorable que otorgue lo que en el *petitum* de la demanda se reclama, y iii) la *causa petendi* que se refiere a la pretensión, al *petitum* de la demanda, y la forman los hechos constitutivos, modificativos o impeditivos de la relación jurídica sustancial pretendida, discutida o negada.¹⁰

De lo que se deduce que los elementos de la acción de amparo son: i) los sujetos que son el gobernado y el Juez de Distrito, Magistrados del Tribunal Unitario o Colegiado de Circuito y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ii) su objeto la sentencia, en cualquier sentido favorable (amparo) o desfavorable (negativa de amparo o sobreseimiento), y iii) su causa es el interés público derivado de los artículo 103 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que justifica el ejercicio de la acción para promover el proceso de amparo y obtener la sentencia (en cualquier sentido), sea que exista o no realmente violación a las garantías individuales y que se tenga o no la titularidad del derecho protegido.

⁹ Cfr. Devis Echandia, *op. cit. supra*; nota 1, pp. 194 y 195.

¹⁰ *Idem.*

CAPITULO I

Por su parte, los elementos de la pretensión en el amparo son: i) los sujetos que son el quejoso (persona física o moral) y la autoridad (órgano del Estado que establece una relación de supra a subordinación con un particular derivada de la ley, que emite actos unilaterales por los cuales no requiere de acudir a los órganos judiciales ni precisa del consenso de la voluntad del afectado); ii) su objeto es obtener una sentencia de amparo que lo restituya en el goce de la garantía individual violada, y iii) la *causa petendi* que son todos los razonamientos que aparezcan en la demanda (capítulo de hechos o de conceptos de violación), en los que se exprese cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio.¹¹

2. Amparo directo

Existen dos vías para tramitar un juicio de amparo, la directa y la indirecta, aunque en los programas de estudio de la materia de amparo e incluso en varios libros de texto, se suele iniciar explicando la última, lo cierto es que para una mejor comprensión de la institución en comento debe iniciarse por la primera.

Para evidenciar lo anterior es menester acudir al contenido del artículo 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

¹¹ Vid. Jurisprudencia P./J. 68/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, p. 38, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR".

CAPITULO I

“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: (...) V.- El amparo contra sentencias definitivas o 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 que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes: - - - a).- En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares. - - - b).- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal; - - - c).- En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.- - - En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y - - - d).- En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado; - - - La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten”.

A su vez, el artículo 46 de la Ley de Amparo, define lo que debe entenderse por sentencia definitiva y resolución que pone fin al juicio al tenor siguiente:

CAPITULO I

“Artículo 46.- Para los efectos del artículo 44, se entenderán 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. - - - También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia. - - - Para los efectos del artículo 44, se entenderán 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”.

Así las cosas, por exclusión, sino pertenece a la vía directa debe tramitarse por la indirecta, ya que en la primera únicamente se pueden conocer de dos actos: i) sentencias definitivas, entendiéndose por éstas las que resuelvan el juicio en lo principal y que no admitan recurso o medio de defensa ordinario, y ii) resoluciones que ponen fin al juicio, que son las que sin resolver el juicio en lo principal lo dan por concluido y respecto de las cuales no proceda recurso o medio de impugnación.

Claro está, si no se trata de uno u otro, habrá un error en la vía propuesta. Son órganos competentes para conocer del juicio de amparo directo los Tribunales Colegiados de Circuito que correspondan de acuerdo al territorio y materia, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos de que ejerza su facultad de atracción de oficio, a petición del correspondiente Tribunal Colegiado o del Procurador General de la República

CAPITULO I

como lo preceptúa el artículo 107, fracción V, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La facultad de atracción anotada goza de las siguientes características:

- i) la facultad de atracción la pueden ejercer tanto el Pleno como las Salas de la Suprema Corte; ii) el ejercicio de la facultad de atracción es discrecional; iii) el ejercicio discrecional de la facultad de atracción no debe ejercerse en forma arbitraria o caprichosa; iv) el ejercicio de la facultad de atracción debe hacerse en forma restrictiva; v) el ejercicio de la facultad de atracción no puede depender de situaciones temporales o contingentes, sino que debe derivar de la naturaleza misma del asunto, y vi) el ejercicio de la facultad de atracción sólo puede considerarse procedente cuando se funde en razones que no podrían darse en la mayoría o en la totalidad de los asuntos.

Se exige además, para el ejercicio de la facultad de atracción, que el asunto sea de “interés y trascendencia”, entendiéndose por tales que sean jurídicamente relevantes, es decir, asuntos que por los problemas jurídicos planteados, dada su relevancia, novedad o complejidad, requieren de un pronunciamiento del máximo tribunal del país, de tal suerte que el criterio que llegara a sustentarse en el asunto atraído repercutirá de manera excepcionalmente importante en la solución de casos futuros.¹²

El trámite del amparo directo es sencillo, la demanda se presenta con los requisitos a que se refiere el artículo 166 de la Ley de Amparo, ante la

¹² Vid. Tesis 2a. IV/96, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, enero de 1996, p. 75, de rubro: “ATRACCION, FACULTAD DE. EL INTERES Y TRASCENDENCIA QUE JUSTIFICAN SU EJERCICIO SON DE INDOLE JURÍDICA”.

CAPITULO I

autoridad responsable que haya emitido la sentencia definitiva o resolución que hubiere puesto fin al juicio, actos que por su naturaleza conllevan a la consecuencia jurídica de que en el amparo directo sólo pueden ser órganos jurisdiccionales, lo que excluye a otro tipo de autoridades.

Al recepcionar la demanda, la responsable debe proceder a certificar la fecha en que se notificó el acto reclamado y la de presentación del escrito en el que se ejercitó la acción de amparo, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas; en caso de falta de copias debe prevenir al peticionario de amparo para que en un plazo de cinco días presente las que hicieren falta, proveer sobre la suspensión cuando se haya solicitado, así como emplazar a las partes del juicio, a excepción del agente del Ministerio Público de la Federación, una vez realizadas todas esas obligaciones debe enviar el original de la demanda y una copia para el Ministerio Público de la Federación, así como el asunto concluido de no tener impedimento legal, y constancias de emplazamientos a las partes, al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

Cabe señalar que en el trámite citado la autoridad funge como un órgano auxiliar del Tribunal Colegiado de Circuito y, como tal, debe aplicar las disposiciones de la Ley de Amparo y en forma supletoria las del Código Federal de Procedimientos Civiles, no como incorrectamente en algunas ocasiones lo realizan, emplazando con base en la ley ordinaria que rigió el juicio de donde emana el acto reclamado.

Una vez que llega la demanda al Tribunal Colegiado de Circuito, este puede proveer: i) que dos de sus integrantes están impedidos para conocer del

CAPITULO I

asunto; ii) que es legalmente incompetente para conocer del negocio ya sea porque el juicio es competencia de un juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito en amparo indirecto, o bien en razón de territorio o materia; iii) el desechamiento de la demanda al advertir motivos manifiestos de improcedencia; iv) mandar prevenir al quejoso en caso de falta de los requisitos exigidos por el artículo 166, de la Ley de Amparo, o por irregularidades; v) tener por no interpuesta la demanda para el caso de que no se diere cumplimiento a la prevención, y vi) admitir la demanda.

La demanda de amparo es susceptible de ampliarse siempre y cuando el peticionario de amparo esté en tiempo, o bien, si se trata de juicios en los que se otorga un plazo indeterminado para promover la acción, únicamente puede ampliarse hasta antes del auto de turno, tal y como se establece en las siguientes jurisprudencias por contradicción de tesis:

“AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY NO FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE HASTA ANTES DEL ACUERDO QUE CIERRA LA INSTRUCCIÓN, QUE ES EL QUE ORDENA TURNAR LOS AUTOS AL RELATOR. La Suprema Corte reconoce como legal la posibilidad de que el quejoso amplíe su demanda de amparo directo en aquellas materias, como la penal o agraria colectiva, donde la ley no establece plazo para acudir al juicio constitucional; como por una parte tal derecho no podría operar de manera ilimitada, pues ello retardaría la resolución de los respectivos juicios de garantías y, por otra, tampoco cabría excluir del beneficio a los quejosos en dichas materias, respecto de los cuales, incluso debe suplirse la queja deficiente, resulta pertinente acudir a las reglas del procedimiento de sustanciación del amparo directo que establecen los artículos 163, 177, 178, 179 y 184, fracción II, de la

CAPITULO I

ley de la materia, para fijar el plazo de preclusión respectivo; el último precepto en cita determina que el acuerdo de turno al relator cierra la instrucción; por tanto, en los supuestos mencionados la ampliación de la demanda de amparo directo es admisible si se presenta hasta antes de dicho acuerdo”.¹³

“AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE ANTES DE QUE VENZA ÉSTE. En el juicio de amparo directo la litis se integra con el acto reclamado del tribunal responsable y los conceptos de violación, sin tomar en cuenta el informe justificado, ya que éste, aunque tiene un propósito definido dentro del proceso de amparo, no es precisamente el de cerrar el debate, sino únicamente aportar información acerca de la existencia del acto, de la procedencia del juicio o de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados. Por otra parte, si la Ley de Amparo otorga al gobernado acción para reclamar el acto de autoridad violatorio de sus garantías constitucionales y para ello le fija un plazo, resulta lógico considerar que durante todo el tiempo que dure el mismo puede, válidamente, promover su demanda. En congruencia con lo anterior, no existe inconveniente legal alguno para ampliar la demanda siempre que se promueva antes de que venza el plazo establecido por la ley para la presentación de ésta, a fin de que las cuestiones novedosas ahí introducidas formen parte de la controversia constitucional, pero después de dicho plazo ya no podrá, válidamente, admitirse, toda vez que la ampliación no debe traducirse en una extensión del plazo para pedir amparo, lo cual desnaturizaría el sistema integral de las reglas procesales que rigen el juicio de amparo directo”.¹⁴

¹³ Jurisprudencia P./J. 13/2003, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, p. 13.

¹⁴ Jurisprudencia P./J. 14/2003, *Idem*.

CAPITULO I

En el amparo directo no existe la acumulación, de tal forma que si hay conexidad entre dos asuntos se acordará que se vean simultáneamente en la misma sesión. También se da vista al Ministerio Público de la Federación para efectos del artículo 181 de la Ley de Amparo, para lo cual existen tres criterios imperantes entre los Tribunales Colegiados: i) se le da vista para que al momento de la notificación exprese si solicita los autos para formular pedimento, de ser omiso se continúa con el trámite; ii) se le da vista para que en el término de tres días exprese si solicita los autos para formular pedimento, de no hacerlo se continúa con el trámite, y iii) los solicite o no, de todas maneras se dejan a su disposición los autos por diez días para que formule pedimento.

Una vez desahogado lo anterior, el siguiente acuerdo lo constituye el auto de turno al magistrado relator que corresponda a efecto de que formule por escrito el proyecto de resolución redactado en forma de sentencia, dicho auto tiene efectos de citación para sentencia, la cual debe pronunciarse dentro de los quince días siguientes. En dicho plazo, debe listarse el asunto “con tres días de anticipación cuando menos a la de sesión”, lo cual también ha generado varias interpretaciones: i) que la lista es como una notificación, de tal suerte que surte sus efectos al día siguiente hábil, al que se habrán de añadir los tres días, así por ejemplo para una sesión de viernes debe listarse por lo menos el viernes anterior; ii) que el día de la lista no debe contar dentro de los tres días de anticipación, pero que es de carácter informativa y no tiene efectos de notificación, de tal suerte que para una sesión de viernes debe listarse por el menos el lunes de esa misma semana, y iii) que el día de la lista puede contar dentro de los tres días de anticipación, la cual es de carácter

CAPITULO I

informativo y no tiene efectos de notificación, por ello para una sesión de viernes debe listarse por lo menos el martes de esa misma semana.

Existen tribunales que tienen técnicas no escritas para sesionar los asuntos, lo cual es recomendable para no dilatar su solución, así puede citarse que hay quienes van votando el asunto por el siguiente orden: competencia, procedencia y fondo. De tal suerte que una vez votada la competencia ya no debe regresarse a discutir ese punto, o definida la procedencia del juicio cuando se está analizando el fondo ya no sería válido regresar al análisis de la primera.

Los asuntos pueden desecharse o retirarse para mejor estudio y deberán discutirse en un plazo no menor a quince días, pero también hay tribunales que utilizan la figura del aplazamiento en los casos en que el asunto no fue leído por todos los Magistrados o hay dudas sobre el particular, para lo cual utilizan por analogía el artículo 185 de la Ley de Amparo, que incluso permite que el asunto se aplace por sesenta días hábiles. Por último, se dice que un asunto queda en lista, cuando al finalizar la sesión no se terminó de ver o no se alcanzó a examinar, de tal suerte que puede sesionarse cualquier día subsecuente o incluso en la próxima sesión, más no después de ésta, porque sería un contrasentido decir que permaneció en lista y después vino una sesión en la que se resolvieron otros asuntos, y el que había quedado en lista no se resolvió.

En la sesión se realiza el acto jurídico de decisión jurisdiccional, en ella se toma el acuerdo de incompetencia legal, sobreseimiento, concesión o negativa de amparo, sentido que se plasma al día siguiente en lista únicamente

CAPITULO I

para efectos informativos de las partes, mas no como una notificación puesto que aún la sentencia como documento no está lista.

Así es, al tratarse de una resolución colegiada el proyecto es susceptible de pequeñas correcciones o incluso modificaciones, entendiéndose por estas últimas el cambio en el análisis de algún concepto de violación o incluso la variación de sentido en la sentencia, incidencias por lo que es necesario contar con un periodo de “engrose” que tiene por finalidad integrar la sentencia documento, la cual debe estar lista en cinco días de no existir modificaciones y en quince de haberlas.

Cabe señalar que en el amparo indirecto se suele utilizar por algunos órganos jurisdiccionales el término “engrose” para señalar el lapso de tiempo que existe entre la fecha que se inició la audiencia constitucional y aquella en que culminó con la sentencia, esto es incorrecto porque lo cierto es que en un primer momento el juzgador levanta la audiencia en su etapas de pruebas y alegatos, por cargas de trabajo no resuelve el mismo día, pero cuando lo hace realiza tanto el acto jurídico de decisión como el documento, de tal suerte que no existe engrose, lo correcto sería decir que la sentencia se firmó o autorizó hasta tal día, más no utilizar ese término.

Regresando al tema, una vez que está el documento se procede a realizar la notificación de la sentencia, la cual es susceptible de admitir impugnación en los casos previstos por el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, que son cuando: i) el Tribunal haya decidido sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República y reglamentos de

CAPITULO I

leyes locales expedidos por los gobernadores, o ii) el Tribunal haya establecido en su sentencia la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ambos casos, conforme al Acuerdo 5/1999 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se exige que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia.

Lo anterior, aunque es la excepción, conlleva a establecer que la calificación del amparo directo como uniinstancial no es tan afortunada, habida cuenta que también admite otra instancia independientemente de que proceda o no.

3. Amparo indirecto

Por exclusión, todo lo que no sea sentencia definitiva o resolución que pone fin al juicio es competencia de juez de Distrito en amparo indirecto, el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los enumera de la siguiente forma: i) actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido el juicio; ii) actos que afecten a personas extrañas al juicio; iii) leyes (normas de carácter general), o iv) actos de autoridad administrativa.

Como puede observarse, la competencia de un Juzgado de Distrito es amplísima, aunque cabe aclarar, el hecho de que un acto deba tramitarse en la vía indirecta no significa que sea procedente, porque son figuras distintas. Esto se comenta porque suele confundirse la competencia con lo previsto en el artículo 114 de la Ley de Amparo, que en realidad prevé los asuntos en que es

CAPITULO I

“procedente” el juicio de amparo, así por ejemplo si se reclama un acto dentro de juicio será órgano competente para conocer la demanda un Juzgado de Distrito, excepcionalmente una Tribunal Unitario de Circuito, lo que no significa que la misma sea procedente puesto que además el numeral invocado en su fracción IV exige que se trate de actos que tengan una ejecución de “imposible reparación”.

Ahora bien, a diferencia del amparo directo, una demanda de garantías en la vía indirecta se debe presentar ante el Juez de Distrito que corresponda para lo cual deben cumplirse con los requisitos que exige el artículo 116 de la Ley de Amparo. El juzgador puede declararse impedido; legalmente incompetente ya sea por razón de la vía, territorio o materia; prevenir la demanda en caso de falta de copias, irregularidades o por no cumplir los requisitos requeridos por el numeral antes apuntado; desechar la demanda en caso de advertir una causa notoria e indudable de improcedencia, o en su caso, admitirla.

Una vez admitida la demanda debe fijarse fecha y hora para la celebración de una audiencia constitucional (pruebas, alegatos y resolución) dentro de los diez¹⁵ o treinta días siguientes, mandar emplazar al tercero perjudicado si lo hubiere, dar vista al agente del Ministerio Público de la Federación, solicitar informes justificados a las autoridades responsables

¹⁵ El artículo 156, de la Ley de Amparo, establece diferencias en el trámite normal al tenor siguiente: “En los casos en que el quejoso impugne la aplicación por parte de la autoridad o autoridades responsables de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia, o en aquellos otros a que se refiere el artículo 37, la substanciación del juicio de amparo se sujetará a las disposiciones precedentes, excepto en lo relativo al término para la rendición del informe con justificación, el cual se reducirá a tres días improrrogables, y a la celebración de la audiencia, la que se señalará dentro de diez días contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda”.

CAPITULO I

otorgándoles un plazo de tres,¹⁶ cinco y diez¹⁷ días, según sea el caso, ordenar la apertura por cuerda separada del incidente de suspensión de haberla solicitado el quejoso, o bien, en la misma pieza proveer sobre la suspensión en los casos previstos en el artículo 123 de la Ley de Amparo, tener por autorizados en términos amplios o restringidos, así como señalado el lugar para recibir notificaciones.

En la jurisprudencia se ha establecido que la demanda puede ampliarse en dos ocasiones: i) antes de la rendición del informe justificado pero dentro del plazo que se tuviere para promover el amparo si aun no se hubiese agotado, y ii) a partir del informe justificado si del mismo se desprendiera cuestiones novedosas o que no conocía para lo cual vuelve a iniciar los plazos para promover la demanda de amparo. En ambos casos, se requiere que la audiencia no se haya celebrado. La ampliación es en cuanto a los actos, autoridades y conceptos de violación.

Sobre tal tema, las jurisprudencias por contradicción de tesis, que se hicieron referencia son:

“AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. DEBE ADMITIRSE AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE AMPARO, YA QUE CONSTITUYE UNA FIGURA INDISPENSABLE PARA QUE EL JUZGADOR DÉ UNA SOLUCIÓN COMPLETA A LA ACCIÓN DEL GOBERNADO. La ampliación de la demanda de amparo implica la adición o modificación, por parte del quejoso, de lo expuesto en su escrito original para que forme parte de la controversia que deberá

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Vid.* Artículo 222 de la Ley de Amparo.

CAPITULO I

resolver el Juez o tribunal, y si bien no está prevista expresamente en la Ley de Amparo, su inclusión se estima indispensable para que el juzgador dé una solución adecuada al conflicto que le plantea el quejoso, por lo que es posible considerarla como parte del sistema procesal del amparo con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, que establece como garantía individual la impartición de justicia completa, además de pronta e imparcial, máxime que dicha figura no está en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deban llenar”.¹⁸

“AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE. La estructura procesal de dicha ampliación, que es indispensable en el juicio de garantías, se funda en el artículo 17 constitucional y debe adecuarse a los principios fundamentales que rigen dicho juicio, de los que se infiere la regla general de que la citada figura procede en el amparo indirecto cuando del informe justificado aparezcan datos no conocidos por el quejoso, en el mismo se fundamente o motive el acto reclamado, o cuando dicho quejoso, por cualquier medio, tenga conocimiento de actos de autoridad vinculados con los reclamados, pudiendo recaer la ampliación sobre los actos reclamados, las autoridades responsables o los conceptos de violación, siempre que el escrito relativo se presente dentro de los plazos que establecen los artículos 21, 22 y 218 de la Ley de Amparo a partir del conocimiento de tales datos, pero antes de la celebración de la audiencia constitucional”.¹⁹

El informe justificado en principio debe rendirse en los plazos señalados y ocho días antes de la celebración de la audiencia constitucional, para efectos de que el amparista se entere de su contenido y esté en

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 12/2003, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, p. 11.

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 15/2003, *ibid.*, p. 12.

CAPITULO I

oportunidad de rendir pruebas, de no hacerlo así, es decir, de llegar el informe con menos de los ocho días de anticipación debe diferirse la celebración de la audiencia. La consecuencia de no rendir el informe en el transcurso del juicio es tener por presuntivamente ciertos los actos reclamados.

Son materia de prueba en el juicio de garantías dos cuestiones, la existencia del acto reclamado y su inconstitucionalidad, las cargas probatorias se dividen dependiendo de la naturaleza del acto, si es de carácter positivo corresponde al quejoso probarlo y si es negativo concierne a la autoridad desvirtuarlo.

Para lo anterior, el artículo 150 de la Ley de Amparo prevé que en el juicio es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones²⁰ y las que fueren contra la moral o derecho. La regla general es que las pruebas deben ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio, a excepción de la testimonial, pericial e inspección, en cuyo caso la ley exige que sean anunciadas cinco días hábiles antes de la audiencia, sin contar el de ofrecimiento ni el de la audiencia.

La audiencia puede diferirse por varios motivos, entre ellos por no haber llegado los informes justificados con la anticipación debida, por falta de preparación de pruebas imputable al tribunal, por ampliación de la demanda y

²⁰ Es incorrecto expresar que en el juicio de amparo está prohibida la prueba confesional, ésta y la de posiciones no son sinónimos, la segunda es una especie de la primera como lo establece el artículo 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, que señala: "La confesión puede ser expresa o tácita: expresa, la que se hace clara y distintamente, ya al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso; tácita, la que se presume en los casos señalados por la ley". Luego, lo prohibido en el juicio de amparo, en realidad es la confesional expresa a través de posiciones.

CAPITULO I

por no haberse entregado a las partes los documentos que hubieren solicitado, este último supuesto a petición de parte, para que se requiera a los omisos. Cabe señalar que el diferimiento implica que llegado el día de la audiencia ésta no se celebra, en cambio, se “suspende” cuando inició y hay objeción de documentos, también existen órganos jurisdiccionales en los que se tiene la práctica de mandar desahogar la inspección el día de la audiencia y si tal diligencia no se lleva a cabo o termina muy tarde se suspende la audiencia, aunque tal proceder obstaculiza la prontitud con que debe tramitarse el juicio de amparo, puesto que precisamente la exigencia de anunciar las pruebas con cinco días de anticipación tiene por finalidad prepararlas.

El principio de indivisibilidad rige a la audiencia constitucional, comprende tres etapas: pruebas, alegatos y resolución; comúnmente se levanta un acta que comprende las dos primeras etapas y pretextando cargas de trabajo no se emite la resolución el mismo día como debiere, aunque tal circunstancia, con la creación de una gran cantidad de órganos jurisdiccionales obedece más bien a un factor humano derivado de la falta de entrega de algunos titulares, lo que es fácil comprobar ya que en un mismo circuito con igual cantidad de expedientes turnados existen juzgados que van al día y otros que no, aunque tienen juzgados B e incluso Jueces Itinerantes de apoyo y ni así logran abatir el rezago.

Contra la sentencia emitida en la audiencia constitucional procede el recurso de revisión, con fundamento en el artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo, del cual conocerá un Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conformidad con las reglas previstas en la

CAPÍTULO I

ley de la materia y el Acuerdo 5/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

B. La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad

1. Los prolegómenos

En la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, se modificó el artículo 105, cuyo texto original le otorgaba competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se suscitaran entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos.

En razón de que una de las demandas de aquellos días era la de arribar a un renovado federalismo, se hizo indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pudiera suscitar. Por este motivo, se propuso la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surgieran entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, la Federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos Estados, un Estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un Municipio, dos Municipios de diversos Estados, dos poderes de un mismo Estado, un estado y uno de sus

CAPITULO I

municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos Municipios de un mismo Estado.

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales fue un reconocimiento a la complejidad y pluralidad del sistema federal.

Para la fracción II del artículo 105 constitucional se adicionó la denominada acción de inconstitucionalidad. En este caso, se trataba de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se pudiera impugnar aquellas leyes que se estimaran como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República también podría impugnar leyes que a su juicio son contrarias a la Constitución

Sobre este tema Carlos A. Morales Paulín afirma que dicha acción entraña en lo fundamental lo siguiente: “1.- Dar certeza al principio conocido como oposición política garantizada, y 2.- Dado que no se requiere que la norma impugnada cause agravio al promovente del proceso, éste constituye una acción abstracta”.²¹

Se trató, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna la vía para que una representación parlamentaria calificada o el Procurador General de la República, pudieran plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas

²¹ Morales Paulín, Carlos A., *Justicia Constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 5.

CAPITULO I

aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son o no, acordes con la Constitución.

2. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (diferencias)

La reforma quedó sujeta a la expedición de la ley reglamentaria, la cual se publicó hasta el 11 de mayo de 1995, regula lo relativo a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, que si bien son medios de control constitucional, tienen diferencias sustanciales en atención a su objeto, los sujetos que pueden plantearla y sus reglas procedimentales, las cuales fueron destacadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 71/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 965, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL", que puede sintetizarse de la siguiente forma:

Controversias constitucionales	Acciones de inconstitucionalidad
Objeto: Instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución.	Objeto: Se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia ley fundamental, ya sea en su parte dogmática u orgánica. ²²

²² Vid. Jurisprudencia P./J 73/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, p. 484, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA".

CAPITULO I

<p>Sujetos: La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal.</p>	<p>Sujetos: Procurador General de la República, los partidos políticos y el 33%, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.</p>
<p>El promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio, entendido como interés legítimo para acudir a esta vía el cual se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesiva.²³</p>	<p>Se eleva una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. El interés es general, de preservar de modo directo y único la supremacía constitucional.</p>
<p>Se realiza todo un proceso (demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia).</p>	<p>Se ventila un procedimiento.</p>
<p>Actos: Normas generales (excepto en materia electoral) y actos en estricto sentido.</p>	<p>Actos: Normas generales consistentes en leyes y tratados.²⁴</p>
<p>Efectos de la sentencia: Tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución, siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros.</p>	<p>Efectos de la sentencia: Tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros.</p>

²³ Vid. Jurisprudencia P./J.83/2001, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, p. 875, de rubro: "CONTROVERSIJA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA".

²⁴ Vid. Jurisprudencia P./J. 22/99, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, p. 257, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES".

CAPITULO I

Al respecto Carlos A. Morales Paulín concluye respecto de la reforma que incentiva las controversias constitucionales que: “1. La conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una Suprema Corte de Justicia Constitucional, 2. La judicialización de la política, pues la pluralidad política y la normalidad democrática que vive México, han derivado en una vigorización de esta vía jurisdiccional como instancia para la resolución de los conflictos que antaño se resolvían de manera discrecional y por arbitraje de naturaleza política”.²⁵

III. EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

A. El cumplimiento voluntario

Cuando en las sentencias de amparo se concede la protección de la Justicia Federal al quejoso, se impone a la autoridad responsable la obligación de restituir al peticionario de amparo en el pleno goce de la garantía individual violada: i) restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, y ii) cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será constreñir a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma exija.

La determinación de la autoridad jurisdiccional puede cumplirse voluntariamente por la autoridad, o bien, existir oposición a su cumplimiento; el primer caso no representa problema si el acatamiento está apegado a los

²⁵ *Op. cit. supra*, nota 21 p. 4.

CAPITULO I

mandatos de la sentencia de amparo y el quejoso además está satisfecho con el mismo, es decir, si el cumplimiento es correcto.

En efecto, una vez que la sentencia de amparo ha causado ejecutoria, ya sea por confirmarse por el *ad quem* o por no haberse impugnado, con fundamento en el artículo 104 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito o Tribunal Colegiado, según sea el caso, requieren a la autoridad para que dentro del término de veinticuatro horas informe sobre el cumplimiento del fallo, aunque la ley no lo prevé, de no dar cumplimiento en el plazo señalado se realizan una serie de requerimientos que van desde uno hasta cinco en un lapso que también varía de una semana a quince días, lo que se traduce en una tolerancia excesiva por parte de las autoridades de amparo, puesto que incluso llegan extremos en que se tarda más el cumplimiento de la ejecutoria que el propio juicio. Lo anterior también es atribuible a un factor humano, consistente en el desinterés en el cumplimiento de las ejecutorias de amparo, aunque esto se ha venido superando e incluso existen órganos jurisdiccionales en los que se destina únicamente a un secretario para supervisar los cumplimientos lo que permite un mejor seguimiento de los asuntos en esa fase.

Al remitir la autoridad su cumplimiento, debe darse vista al quejoso con el mismo por el término de tres días, transcurrido dicho plazo el órgano de control constitucional resolverá si tiene por cumplida o no la ejecutoria, tal resolución implica un análisis concienzudo de los efectos del amparo en relación con su cumplimiento, aunque también existe una práctica de limitarse a verificar si existe un principio de ejecución hipótesis en la cual el juzgador la tiene por cumplida, la razón alegada en este caso consiste en considerar que

CAPITULO I

como la repetición del acto, el exceso o defecto en el cumplimiento, tienen sus formas de impugnación, es la parte interesada quien debe hacerlos valer.

De considerarse cumplida la sentencia, se mandará el expediente al archivo una vez que precluya el plazo del quejoso para impugnar tal determinación en inconformidad, lo que constituye la forma simple de terminar con el procedimiento de ejecución.

B. La renuencia al cumplimiento

Llamamos renuencia al cumplimiento, tanto la abstención total de lo mandado, un cumplimiento defectuoso o excesivo, una repetición del acto reclamado, así como una imposibilidad para el cumplimiento, cada supuesto con una forma o medios de solución como veremos a continuación, pero que tienen como común denominador una sentencia sin cumplir en su totalidad.

1. El exceso o defecto en la ejecución de la sentencia

a) Definición

Suele ocurrir que la autoridad responsable al cumplir la sentencia lo haga incorrectamente, es decir, incurra en excesos o defectos en la misma, sobre el particular la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió esos supuestos en la forma siguiente: i) hay exceso de ejecución cuando la autoridad responsable va más allá del alcance de la ejecutoria que concede la protección federal y afecta actos jurídicos de los que no se ocupó el fallo constitucional, ni están vinculados al efecto restitutorio

CAPITULO I

del amparo concedido, ii) hay defecto de ejecución cuando la autoridad responsable omite el estudio y resolución de alguna de las cuestiones que le ordenó resolver la ejecutoria que concedió el amparo, conforme a los términos y fundamentos legales de la propia ejecutoria con la que está vinculada.²⁶

b) Recurso

En esta hipótesis procede el recurso de queja con fundamento en el artículo 95, fracciones IV y IX, de la Ley de Amparo, en el término de un año contado desde el día siguiente al en que: i) haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al recurrente de la resolución o acuerdo que impugne; ii) haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, iii) se hubiese ostentado sabedor de los mismos. Salvo que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que la queja podrá interponerse en cualquier tiempo.²⁷

Son partes legitimadas para interponer el recurso: el quejoso, el tercero perjudicado o una autoridad a la cual le depare perjuicio el cumplimiento de

²⁶ Vid. Jurisprudencia 183, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Sexta Época, Tomo VI, Materia Común, p. 149, de rubro: "EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. EXCESO O DEFECTO".

²⁷ Vid. Jurisprudencia 2ª.JJ. 64/2004, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, p. 589, de rubro: "QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DE AMPARO. EL PLAZO DE UN AÑO PARA SU INTERPOSICIÓN PREVISTO EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DE LA MATERIA, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE LAS PARTES HAYAN TENIDO CONOCIMIENTO DE LOS ACTOS QUE ENTRAÑEN ESOS VICIOS (INTERRUPCIÓN DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 437, PUBLICADA EN EL APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1995, TOMO VI, MATERIA COMÚN, PÁGINA 291)".

CAPITULO I

otra, por lo regular es el peticionario de amparo quien se queja del defecto y el tercero perjudicado del exceso.

La queja es improcedente cuando se promueve contra una resolución dictada en amparo, que no es más que la consecuencia de otra resolución que causó estado; cuando la formula un tercero alegando que la sentencia es incorrecta porque no fue emplazado al juicio de garantías; cuando se alega total inexecución, absoluta desobediencia o repetición del acto combatido.²⁸

El recurso se presenta ante el Juzgado de Distrito que haya conocido del amparo indirecto, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que resolvió el directo, quien pedirá informe justificado a la autoridad que haya incurrido en el cumplimiento defectuoso o excesivo, mismo que deberá rendir en el plazo de tres días, transcurrido dicho término se dará vista al Ministerio Público por el mismo plazo y una vez que éste finaliza se emitirá resolución en los tres días siguientes.

Debe señalarse que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que corresponde al órgano jurisdiccional recabar oficiosamente las pruebas necesarias para resolver el recurso de queja, esto en la siguiente jurisprudencia:²⁹

“QUEJA. ES OBLIGACIÓN DEL TRIBUNAL RECABAR DE OFICIO LAS PRUEBAS NECESARIAS PARA LA RESOLUCIÓN DE ESE RECURSO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

²⁸ *Cfr. Op. cit. supra*, nota 4, pp. 247 a 249.

²⁹ Jurisprudencia 1ª./J. 60/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, p. 105.

CAPITULO I

Nación en la tesis P./J. 17/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 108, de rubro: 'PRUEBAS Y ACTUACIONES PROCESALES. EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE ALLEGÁRSELAS CUANDO LAS ESTIME NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO.', determinó que la finalidad perseguida por el legislador en el artículo 78 de la Ley de Amparo, consiste en que el juzgador tenga a la vista todos aquellos elementos de convicción que habiendo estado a disposición de la responsable, se estimen imprescindibles para resolver los planteamientos en torno a los cuales gira la controversia sometida a su potestad, para lo cual debe allegarse de ellos oficiosamente. Ahora bien, si de lo dispuesto en los artículos 95 a 101 de la Ley de Amparo, que regulan la procedencia, tramitación y resolución del recurso de queja, interpuesto para controvertir las determinaciones o actuaciones que en ellos se establecen, no es posible inferir si corresponde al recurrente o al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente aportar o recabar las pruebas, respectivamente, que no obren en autos y se estimen necesarias para la resolución de ese medio de impugnación (excepción hecha de la hipótesis prevista en la fracción XI del referido artículo 95), es indudable que ante la falta de regulación al respecto y considerando la obligación de los Tribunales Colegiados de resolver las cuestiones jurídicas que les son planteadas, es aplicable, de acuerdo con una interpretación analógica, la regla prevista en el indicado numeral 78 de la ley de la materia, así como lo que al respecto señala la tesis de jurisprudencia citada. Lo anterior es así, ya que en principio, se trata de un procedimiento que deriva del juicio de amparo y sería ilógico que respecto de la cuestión principal sí exista obligación de la autoridad que conoce del juicio de amparo de recabar oficiosamente las pruebas y constancias necesarias para la resolución del asunto, y para los recursos que derivan de este juicio principal, que también resultan necesarios para lograr el respeto de las garantías constitucionales, no sea aplicable dicha regla procesal; aunado a la

CAPITULO I

circunstancia de que el artículo 17 constitucional consagra el derecho de los gobernados a que se les administre justicia de manera pronta, completa e imparcial, lo que sólo se puede lograr si el órgano jurisdiccional cuenta con todas las pruebas o constancias que le permitan conocer la verdad histórica del asunto, y sólo así se evitará el injusto proceder que implica enjuiciar la legalidad de una determinación que guarda relación con los juicios de garantías, a la luz de elementos que no se aportaron al tribunal de amparo, no obstante haber tenido la posibilidad de tenerlos a la vista”

La resolución que se dicta en el recurso de queja interpuesto por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia de amparo, necesariamente supone su análisis y la precisión de sus alcances y efectos, pues la materia sobre la que versa dicho recurso consiste en la interpretación del fallo protector a partir de la naturaleza de la violación examinada en el juicio de garantías, de tal suerte que la queja fundada forma parte integrante de la sentencia de amparo, es decir, se trata de una unidad de resoluciones, pues la dictada en el mencionado recurso no es más que la interpretación del fallo protector.³⁰

La resolución anotada admite otra instancia con base en el artículo 95, fracción V, de la Ley de Amparo, lo que se identifica como queja de queja, conocerá de la misma el órgano jurisdiccional que conoció o debió conocer de la revisión, es decir, el Tribunal Colegiado de Circuito o incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que la resolución del primero de los órganos

³⁰ Vid. Jurisprudencia 1a./J. 37/2002, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, junio de 2002, p. 115, de rubro: "QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DE AMPARO. SU RESOLUCIÓN FIJA LOS ALCANCES Y EFECTOS DE ÉSTA."

CAPITULO I

jurisdiccionales mencionados al conocer de las quejas en amparo directo, a su vez admite queja tal como se señala en la siguiente tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:³¹

“QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN CONTRA DE LAS CUALES PROCEDE. La interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 95, fracción V y 98 de la Ley de Amparo, y 107, fracción IX, de la Constitución General de la República, permite concluir que el recurso de queja que prevé el primero de los preceptos citados procede contra las resoluciones que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, en las quejas interpuestas por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia protectora, siempre y cuando en ésta se haya decidido sobre la inconstitucionalidad de una ley o se hubiere establecido la interpretación directa de un precepto constitucional y, además, en el recurso de queja se hagan valer argumentos relativos al exceso o defecto en el cumplimiento de la ejecutoria, relacionados con la materia de constitucionalidad”.

c) Problemáticas

Sobre el presente tema existe dos casos interesantes: ¿procede el recurso de queja por exceso o defecto en contra de la resolución de la autoridad que da cumplimiento a otro recurso de queja? y ¿cuándo se impugna en queja la resolución en la que se incurre en exceso o defecto, el recurso queda sin materia cuando deja de tener efectos al anularla la autoridad emitiendo otra que tiene los mismo vicios?

³¹ Tesis 2ª. CXXXVII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, p. 359.

CAPITULO I

La primer problemática surge del hecho de que el artículo 95, fracciones IV y IX, de la Ley de Amparo, establecen que el recurso de queja es procedente por exceso o defecto en la “ejecución de la sentencia”, de lo que algunos interpretes suelen deducir que dicho medio de impugnación es improcedente por exceso o defecto en la ejecución de otro recurso de queja.

Sin embargo, estimamos que sí es procedente el recurso de queja, toda vez que si la resolución que la declara fundada es parte de la ejecutoria de amparo, en los términos anotados, luego entonces cuando se emite una resolución en cumplimiento a una queja por exceso o defecto que incurre en iguales o diversos vicios de exceso o defecto, en realidad se está incumpliendo la ejecutoria de amparo, por ello debe estimarse que sí procede el recurso, de otra suerte no habría modo de impugnar esas resoluciones derivadas de una queja fundada.

En cuanto a la segunda problemática existen dos soluciones: i) cuando en queja se impugna una resolución por exceso o defecto, y existe otra, el recurso queda sin materia y en congruencia se estima que si el nuevo acto reiteró los excesos o defectos inicia de nueva cuenta el plazo de un año para inconformarse en queja, ii) otra postura sostiene que aún cuando exista una nueva resolución, si en ella se reiteran los excesos o defectos impugnados, el recurso no debe quedar sin materia, sino que debe estudiarse.

Aunque ambas posturas tienen razones de peso, lo cierto es que la segunda garantiza una mayor prontitud en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

CAPITULO I

En efecto, la ejecución de las sentencias de amparo, constituye el acto más importante y trascendente para los intereses no sólo del quejoso sino también del tercero perjudicado, en el desarrollo del control constitucional, de allí que además de resolver en la propia sentencia, que la autoridad responsable violó garantías individuales, existe la imprescindible obligación del órgano de control constitucional de velar para que se cumplan las sentencias de amparo, pues se trata de una cuestión de orden público, lo que implica no sólo el hacer lo ordenado en la ejecutoria sino también el reiterar los aspectos que no fueron parte de la misma, lo que constituye el aspecto negativo y positivo del cumplimiento de las sentencias de amparo, y que va más allá del sólo interés particular, en virtud de que, contribuye a consolidar la supremacía y la vigencia de la Constitución, obligando así a respetarla a todas las autoridades, ya que expresamente en el artículo 113, de la Ley de Amparo, se establece que: “No podrá archivarse ningún juicio de amparo, sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional ..”.

Bajo la anterior premisa, si el recurrente está en el plazo de un año previsto por el artículo 97, fracción III, de la Ley de Amparo, para impugnar el exceso o defecto ocurrido en una resolución emitida en acatamiento de una ejecutoria de amparo, nada impide ocuparse de tal infracción aún cuando exista nueva resolución emitida en cumplimiento a diverso recurso de queja u otro amparo, si en la misma se reiteran los vicios del anterior.

Es cierto que las nuevas resoluciones dejan insubsistentes las anteriores; empero, cuando se reiteran los vicios de exceso o defecto debe

CAPITULO I

estimarse que dicha declaración es de carácter formal, ya que materialmente siguieron subsistiendo aspectos del anterior, de ahí que no sea válido estimar que el recurso carece de materia, lo que sólo acontecería en la hipótesis de que con la última resolución se repararan los excesos o defectos en que incurrió el anterior, pero al subsistir éstos y por ser el cumplimiento de las ejecutorias de amparo en su aspecto positivo y negativo una cuestión de orden de público, es procedente en esos casos el análisis del recurso.

Sobre tal problemática existe una tesis de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo número de registro en el CD-Rom IUS es el 367,906, en el cual se señalan como datos de publicación el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXVI, página 189, de rubro y texto:

“QUEJA EN MATERIA DE TRABAJO. La fracción IX del artículo 95 de la Ley de Amparo establece que el recurso de queja es procedente: ‘Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en única instancia, o de los Tribunales Colegiados de Circuito, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso’. Así pues, cuando una de las partes considere que la resolución de la responsable afecta sus intereses causándole perjuicio, porque al complementarse la sentencia de amparo la autoridad encargada de acatarla no se ciñó estrictamente a lo fallado, bien por exceso, bien por defecto, está en aptitud de ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que la ejecutoria pronunciada tenga su justo y cabal cumplimiento. Consecuentemente, no constituye obstáculo para la procedencia del recurso el hecho de que la contraparte del promovente hubiese intentado con anterioridad el mismo recurso y ya hubiese sido resuelto, pues si no

CAPITULO I

obstante ello, la autoridad responsable, al dictar su segunda resolución no se sujetó a los precisos alcances del fallos en el amparo, el afectado puede válidamente hacer encuadrar la actividad de la responsable en el preciso marco de la sentencia pronunciada en el amparo; máxime que la fracción IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, a que se viene haciendo mérito, no excluye en manera alguna la posibilidad del planteamiento del recurso cuando ya se decidió otro idéntico planteado por otra de las partes y por el contrario, el artículo 96 del mismo ordenamiento expresamente faculta a cualquiera de las partes en el juicio para interponer queja cuando trate de exceso o defecto en la ejecución de la sentencia que haya concedido el amparo al quejoso, lo que no podría ser de otro modo, pues en primer término, en la queja primitiva no se da intervención a quien posteriormente se considera afectado con la resolución que se pronuncia en cumplimiento de la ejecutoria, y en segundo lugar, constituiría un absurdo jurídico que los alcances del fallo dictado en el juicio de garantías quedaran reservados al arbitrio de la autoridad responsable, que por serlo tuvo la calidad de parte en el juicio cuya decisión cumplimenta y que es la condena a realizar una prestación consistente en reparar el agravio inferido, restituyendo al quejoso en el goce de la garantía individual violada”.

Por último, debe señalarse que los casos de exceso o defecto no se trata de incumplimiento total, sino de uno incorrecto en donde la mayoría de las veces no existe mala fe de la autoridad sino desconocimiento de su actuar, descuido o incluso confusión en los efectos del amparo, ya que es necesario reconocer suelen ser imprecisos.

CAPITULO I

2. La repetición del acto reclamado

a) Definición

Existen casos en que la autoridad, aunque deja insubsistente el acto reclamado en virtud del cumplimiento a una sentencia de amparo, procede a reiterar las violaciones por las cuales se concedió la protección de la Justicia Federal lo que constituye una repetición del acto reclamado.

b) Trámite incidental

Con base en el artículo 108, de la Ley de Amparo, la repetición del acto debe ser denunciada por el quejoso (único legitimado) ante el órgano jurisdiccional que haya conocido del amparo, el cual recibirá la denuncia y dará trámite, porque no está dentro de sus facultades desecharlo, se da vista por el término de cinco días a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga, seguido lo cual se emite la resolución que puede ser en cualquiera de los siguientes sentidos:³² i) Sin materia.- Cuando la autoridad responsable o su superior jerárquico expresamente dejan insubsistente el acto denunciado como reiterativo, o en su caso restituyen al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, en los términos señalados en la sentencia de amparo; ii) Infundada.- Cuando después de haber efectuado un examen comparativo entre el acto reclamado y aquél que se denunció como repetitivo, se advierte que éstos no contienen exactamente las mismas violaciones por las cuales se otorgó el amparo, y iii) Fundada.- Cuando

³² *Op. cit. supra*, nota 4, pp. 180 y 181.

CAPITULO I

después de comparar el acto reclamado y el que se denunció como repetitivo, se determine que éste sí contiene exactamente las mismas violaciones que motivaron la concesión del amparo y por ende reproduce las consecuencias básicas de éste.

En este último caso el órgano de amparo remite oficiosamente el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para efecto de que determine si procede la aplicación del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A su vez, el máximo Tribunal puede declarar sin materia la denuncia si las autoridades responsables acreditan que dejaron insubsistente el acto denunciado como reiterativo o que restituyeron al agraviado en el goce de la garantía individual violada, también puede declararla improcedente, infundada o fundada, y de estimarse que la autoridad trató de evadir o burlar el cumplimiento de la sentencia de amparo se procederá a la separación del cargo y su consignación. Sobre tal tema se transcribe a manera ejemplificativa la siguiente tesis que contempla un supuesto de improcedencia:³³

“REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. AL CONOCER DE LA INCONFORMIDAD QUE SE INTERPONGA EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL INCIDENTE RESPECTIVO, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA VERIFICAR LA PROCEDENCIA DE LA DENUNCIA CORRESPONDIENTE Y, EN SU CASO, REVOCAR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y DECLARAR IMPROCEDENTE

³³ Tesis 2ª. 1V/2003, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, p. 331.

CAPITULO I

AQUÉLLA. En el artículo 108 de la Ley de Amparo no se precisa cuál es el alcance de las atribuciones que desarrolla la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer de una inconformidad interpuesta en contra de una resolución que pone fin a un incidente de repetición del acto reclamado; sin embargo, tal ausencia de regulación no impide que se colme esa laguna en términos de lo previsto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese tenor, y tomando en cuenta que la referida instancia tiene como fin velar por el cumplimiento de un fallo protector y, por ende, resuelve con plenitud de jurisdicción, debe estimarse que si al conocer de la inconformidad el Máximo Tribunal de la República advierte, de oficio, que la denuncia respectiva fue presentada por quien carece de legitimación para ello, deberá revocar la resolución incidental que se pronunció sobre la repetición del acto reclamado y declarar improcedente dicha denuncia, pues tal atribución encuentra sustento en lo previsto en el artículo 91, fracción III, de la Ley citada, el cual contempla el principio general conforme al cual el órgano de control constitucional que conoce con plenitud de jurisdicción de un medio de defensa interpuesto en contra de una determinación adoptada dentro de un juicio de amparo, está facultado para verificar la procedencia de aquél e, incluso, de la instancia que dio lugar al pronunciamiento recurrido”.

3. La negativa al cumplimiento.

a) Definición

Se agrupan en esta especie el desacato a la sentencia de amparo ya sea por una abstención total de la autoridad para cumplir con la misma, o bien, si los actos que realice no constituyen el núcleo esencial de la sentencia por tratarse de actos intrascendentes, secundarios o poco relevantes.

CAPITULO I

b) El principio de ejecución

Lo que distingue un desacato de la autoridad con un cumplimiento defectuoso o excesivo, o bien, con la repetición del acto, es el llamado principio de ejecución de la sentencia de amparo, que existe cuando se advierta que la autoridad responsable ha realizado, por lo 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 dicha ejecutoria, el tipo de actos u omisiones de las autoridades necesarias para restaurar ese bien protegido y su sana intención de acatar el fallo, en otras palabras actos que trasciendan al núcleo esencial de la obligación impuesta en la sentencia.

Si existe principio de ejecución, entonces se habla de un cumplimiento que en su caso puede ser defectuoso o excesivo, o bien, repetitivo del acto reclamado, que da lugar a las figuras antes estudiadas y que son susceptibles de impugnarse en queja o por el incidente de repetición del acto. Sobre tal tópico existen varias jurisprudencias, destacando la siguiente que corresponde a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:³⁴

“INCIDENTES DE INEJECUCIÓN E INCONFORMIDAD. PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRINCIPIO DE EJECUCIÓN QUE HAGA PROCEDENTE LA QUEJA, NO BASTAN LOS ACTOS PRELIMINARES O PREPARATORIOS, SINO QUE ES NECESARIA

³⁴ Jurisprudencia 1ª./J. 8/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, p. 144.

CAPITULO I

LA REALIZACIÓN DE AQUELLOS QUE TRASCIENDEN AL NÚCLEO ESENCIAL DE LA OBLIGACIÓN EXIGIDA, CON LA CLARA INTENCIÓN DE AGOTAR EL CUMPLIMIENTO. Del examen de lo dispuesto en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el sistema previsto en la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias protectoras, específicamente en sus numerales 95, fracciones II a V, 105, 106 y 107, se desprende que los incidentes de inejecución y de inconformidad deben estimarse procedentes no sólo en el supuesto de que exista una abstención total de la autoridad responsable obligada a cumplir la sentencia, sino también en aquellos casos en que dicha autoridad realiza actos que no constituyen el núcleo esencial de la prestación en la cual se traduce la garantía que se estimó violada en aquella resolución, es decir, que se limita a desarrollar actos intrascendentes, preliminares o secundarios que crean la apariencia de que se está cumpliendo el fallo, toda vez que sólo al admitir la procedencia de tales incidentes, se hace efectivo el derecho del quejoso de someter a la consideración de este Alto Tribunal la conducta de la autoridad responsable que, a través de evasivas y actos de escasa eficacia, pretende eludir el cumplimiento del fallo protector, lo que no podría lograrse a través del recurso de queja por defecto o exceso en la ejecución, ya que su sustanciación en ningún caso conduciría a imponer la sanción prevista en el precepto constitucional en cita. Ahora bien, es indudable que, en ese sentido, habrá principio de ejecución de la sentencia de amparo y, por ende, serán improcedentes los incidentes en mención, por surtirse los supuestos de procedencia del recurso de queja, cuando se advierta que la autoridad responsable ha realizado, por lo 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 dicha ejecutoria, el tipo de actos u omisiones

CAPITULO I

de las autoridades necesarias para restaurar ese bien protegido y su sana intención de acatar el fallo”.

c) El incidente de inejecución

Ante el incumplimiento de la ejecutoria deben agotarse los requerimientos previstos en el primer párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, consistentes en solicitar al superior de la autoridad que obligue a su inferior a cumplir con la obligación que emana de la sentencia, y así sucesivamente recordándole que también incurren en responsabilidad por el incumplimiento en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiese concedido el amparo, como lo prevé el último párrafo del numeral 107 de la ley de la materia.

Cuando a pesar de los requerimientos señalados no se obedeciere la ejecutoria, el órgano jurisdiccional que haya conocido del juicio remitirá el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con lo cual inicia el incidente de inejecución, sin que sea obstáculo que por su cuenta insista en el cumplimiento de la ejecutoria en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo.

Así las cosas, ante la omisión total de la responsable o su retardo con evasivas sin que exista imposibilidad para su cumplimiento se apertura el incidente de inejecución que consiste en primer orden en la determinación por parte de un Tribunal Colegiado de Circuito de la existencia de un incumplimiento excusable o inexcusable, en el último caso se remitirá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos del artículo 107,

CAPITULO I

fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, destitución y consignación del titular responsable.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación con base en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe determinar, aunque el Tribunal Colegiado ya se haya pronunciado, si el incumplimiento es excusable o inexcusable, en el primer caso se revocará la determinación del Tribunal y se requerirá nuevamente a la responsable otorgándole un plazo prudente para que ejecute la sentencia, de no ser así se procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad y a consignarlo ante el Juez de Distrito.

Por consiguiente, si la autoridad responsable realiza actos que entrañan un principio de ejecución en los términos anotados, el incidente quedará sin materia, tal como lo interpretó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:³⁵

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA EL INCIDENTE RELATIVO, SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE REALIZA ACTOS QUE ENTRAÑAN UN PRINCIPIO DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA CONCESORIA DEL AMPARO. Del análisis de lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Amparo, se desprende que para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva en definitiva un incidente de inejecución de sentencia, es necesario que exista, previamente, una determinación del Juez de Distrito, de la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o del Tribunal

³⁵ Jurisprudencia 1ª./J. 63/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, octubre de 2002, p. 134.

CAPITULO I

Colegiado de Circuito, en el sentido de que no se ha cumplido con la sentencia de amparo pese a los requerimientos hechos a las responsables, y no obre en autos constancia alguna que demuestre lo contrario. En estas condiciones, se concluye que si encontrándose pendiente de resolver ante este Alto Tribunal un incidente de inejecución de sentencia, la autoridad responsable lleva a cabo algún acto tendiente a acatar la ejecutoria de amparo, que se pudiera considerar como un principio de ejecución del fallo protector, dicho incidente deberá declararse sin materia, porque éste exige, como presupuesto para su procedencia, que la aludida responsable incurra en una abstención total de dar cumplimiento a la ejecutoria protectora, lo que no se actualiza si aquélla efectúa algún acto relacionado con el núcleo esencial de la obligación”.

4. El incidente de inconformidad

a) Definición

El incidente de inconformidad es un medio de impugnación que tiene por objeto revisar tres resoluciones: i) la que tiene por cumplida la ejecutoria de amparo; ii) la que determina que no existe repetición de acto, y iii) la que declara que existe imposibilidad material o jurídica para ejecutar la sentencia.

La persona legitimada para inconformarse es el quejoso, con exclusión del tercero perjudicado, tal como se advierte de la siguiente jurisprudencia de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:³⁶

³⁶ Jurisprudencia 264, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Octava Época, Tomo VI, Materia Común, p. 218.

CAPITULO I

“INCONFORMIDAD PREVISTA POR EL ARTICULO 105 TERCER PARRAFO DE LA LEY DE AMPARO. EL TERCERO PERJUDICADO CARECE DE LEGITIMACION PARA PROMOVERLA. Si bien el artículo 105, párrafo tercero de la Ley de Amparo dispone que cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria se enviará a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; una correcta interpretación de dicho precepto impone establecer que es al quejoso al que corresponde promover el incidente de inconformidad, puesto que es a quien pudiera causar perjuicio la resolución emitida por la autoridad que conoció del amparo, en la que tiene por cumplida la ejecutoria dictada en el juicio de garantías, y no así al tercero perjudicado por carecer de legitimación al no verse afectado en sus intereses con tal determinación, pudiendo éste, si lo estima pertinente, interponer el recurso de queja previsto por el propio cuerpo normativo en su artículo 95, fracciones IV y IX, por considerar que se incurrió en defecto o exceso en el cumplimiento, o bien un nuevo juicio de amparo por violaciones de garantías que, en su opinión, haya cometido la responsable al emitir el acto de cumplimiento a la ejecutoria relativa”.

b) Trámite

El plazo para interponer el medio de impugnación en comento es de cinco días, el órgano jurisdiccional ante quien se tramite debe abstenerse de pronunciarse sobre su procedencia ya que debe enviar el asunto ya sea a un Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda.

CAPITULO I

Como el cumplimiento de la ejecutoria de amparo es de orden público, independientemente de los agravios el órgano jurisdiccional está obligado a emitir una resolución de fondo, como lo determinó la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la subsecuente jurisprudencia:³⁷

“INCONFORMIDAD EN INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIA. LA SUPREMA CORTE DEBE SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA Y EXAMINAR SI SE DIO O NO EL CUMPLIMIENTO. Tomando en consideración que el cumplimiento de las sentencias de amparo es de orden público, así como que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Ley de Amparo en los incidentes de inejecución de sentencia y de inconformidad, la Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes, debe precisarse que en estos casos no priva el principio de agravio de parte, sino que, aun cuando no exista agravio alguno la Suprema Corte debe suplir su deficiencia y analizar si se cumplió o no con la sentencia”.

Las resoluciones que se pueden tomar en la inconformidad son: i) Improcedente.- Cuando no se cumpla con los requisitos del artículo 105, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, consistentes en: que se promueva por parte legitimada para ello; dentro del término de cinco días y contra el auto que declaró cumplido el fallo protector o inexistente la repetición de actos; ii) Sin materia.- Si durante la tramitación, la autoridad responsable acredita el cumplimiento del fallo protector, o bien, si el quejoso interpone recurso de queja por defecto o exceso en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo; iii)

³⁷ Jurisprudencia 254, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Octava Época, Tomo VI, Materia Común, p. 209.

CAPITULO I

Infundada.- Cuando del examen de las constancias relativas al cumplimiento del fallo protector, se advierte que no existió contumacia por parte de las autoridades responsables para cumplir con la obligación exigida en la sentencia de amparo, pues asumieron los deberes jurídicos en los cuales se traducen éstos, o bien, que fue inexistente la repetición del acto, y iv)

Fundada.- Si del análisis de las constancias aportadas por las autoridades responsables, se advierte que no se ha dado cumplimiento a la ejecutoria de amparo, en virtud de que los actos realizados por éstas, no trascienden al núcleo esencial de la obligación exigida, o bien, que existe repetición del acto.

5. El cumplimiento sustituto

Cuando existe imposibilidad para el cumplimiento de la sentencia se ha establecido que puede sustituirse, ya sea por convenio entre quejoso y autoridad o vía incidental a petición de parte o de oficio según se deriva de los artículos 107, fracción XVI, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 105, párrafos cuarto, quinto y sexto, de la Ley de Amparo, que prescriben:

“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. ... Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que

CAPITULO I

corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita”.

“Artículo 105.- (...) Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. - - - Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución. - - - Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de al ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución”.

a) Convenio

El convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, en el caso concreto el convenio por el cual autoridad responsable y quejoso acuerdan sustituir la materia de la concesión de amparo por otros beneficios para el último de los citados, tiene que ser por escrito.

Hay que precisar que los convenios surten sus efectos entre las partes que lo celebran sin que se requiera ratificación ante autoridad jurisdiccional de ahí que deba estimarse que el convenio no necesariamente debe realizarse ante

CAPITULO I

el órgano jurisdiccional de amparo, a quien solo debe comunicarse su celebración y cumplimiento. Esto facilita a la autoridad responsable el cumplimiento, porque en esta modalidad no interviene el juzgador de amparo, de ahí que queda al completo arbitrio de las partes, los términos y formas en que habrá de sustituirse la ejecutoria.

En efecto, interesa al órgano de control constitucional el cumplimiento de su sentencia, de ahí que la comunicación de un convenio por sí sería insuficiente para que se archivara el expediente de amparo, porque se requiere además que se tenga la plena certeza de su cumplimiento para proceder en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo.

De celebrarse el convenio y no cumplirse en sus términos, debe estimarse que la materia del cumplimiento de la ejecutoria de amparo es el contenido del convenio para lo cual se efectuaran los requerimientos de ley, de no satisfacerse se podría llegar hasta el incidente de inexecución del convenio.³⁸

³⁸ Vid. Tesis 2ª.XII/2000, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 376, de rubro: "EJECUTORIAS DE AMPARO. ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO ORIGINAL, OPERA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO, QUE TIENE DOS FORMAS: EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS O EL CONVENIO".

CAPITULO I

b) Incidente

i) De oficio

Dicha facultad únicamente corresponde al Pleno o a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer en vía de inejecución el incumplimiento de la ejecutoria o en inconformidad la repetición del acto reclamado, en las que a pesar de tales supuesto no se está en el caso de incumplimiento “inexcusable”, porque existe una imposibilidad material o jurídica para su acatamiento, de ahí que en vez de proceder a la separación del cargo y la consignación correspondiente provee el cumplimiento sustituto oficiosamente.

Esta modalidad fue incluida por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, pues antes solo operaba a petición de parte o por convenio como se ha mencionado, destaca que en la exposición de motivos se reconoce que el Poder Judicial de la Federación se ha enfrentado, en algunos casos, con diversos obstáculos jurídicos y materiales que han dificultado lograr que las autoridades responsables acaten, en todos sus términos, las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal en favor de los particulares, ocasionando que diversos procedimientos constitucionales resueltos, no puedan concluirse con la ejecución de la sentencia, provocando desconfianza de los particulares hacia las instituciones federales de impartición de justicia.

CAPITULO I

Asimismo, se destaca que en algunos casos la ejecución de las sentencias de amparo afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener el quejoso. Ante dicha problemática, se reformó el 31 de diciembre de 1994 la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la posibilidad de que en esos casos se cumplan de manera substituta las sentencias que conceden el amparo. Dicho precepto faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determine de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo.

La reforma constitucional en comento no entró en vigor inmediatamente, toda vez que el artículo Noveno Transitorio del Decreto lo condicionó a la entrada en vigor de las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Carta Magna lo cual aconteció hasta el 17 de mayo de 2001.

Del contexto legal antes transcrito se deduce que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ordenar de oficio la tramitación del cumplimiento sustituto de una ejecutoria de garantías cuando concurren los siguientes requisitos: i) que la naturaleza del acto permita el cumplimiento sustituto; ii) que se determine previamente el incumplimiento de la sentencia de amparo o la repetición del acto reclamado; y, iii) que la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que podría obtener el quejoso con su cumplimiento.³⁹

³⁹ *Vid.* Tesis 2ª.XXI/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, p. 335, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO. REQUISITOS PARA QUE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ORDENE, DE OFICIO, SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO".

CAPITULO I

La naturaleza del acto permite el cumplimiento sustituto cuando afecta solo los derechos patrimoniales del quejoso, puesto que solamente así se podrán considerar resarcidos mediante un pago a título de indemnización por daños y perjuicios, o bien, por la entrega de una cosa análoga o similar a la reclamada. Es decir, cuando la ley hace referencia a la “naturaleza del acto” debe estimarse sólo aquellos que hayan violentado derechos patrimoniales, puesto que por su naturaleza puede ser sustituido ya se por otros semejantes o pagados.

El segundo de los requisitos obedece a que solamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede determinar el cumplimiento sustituto, de ahí que tal oportunidad le llegue cuando tenga el asunto ya sea por repetición, inconformidad o inejecución de la sentencia, en cuyo caso de resolver que efectivamente no se ha cumplimentado la ejecutoria debe proceder a estimar si es inexcusable tal actuar o no, ya que pueden existir casos en que la autoridad tiene imposibilidad o dificultades para acatar el fallo, evento en el cual debe ordenar el cumplimiento sustituto.

Por último, aunque la ejecutoria de garantías pueda ejecutarse materialmente, no conviene hacerlo, porque se afectaría gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que podría obtener el quejoso.

Cabe señalar que tal disposición oficiosa implica un cambio de la obligación que facilita el acatamiento a la autoridad responsable, pues de estar constreñida originalmente a restituir al quejoso en el goce de la garantía

CAPITULO I

individual violada, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la existencia de los actos reclamados, con el cumplimiento sustituto sólo queda obligada a efectuar el pago; es decir, a través de esta vía se le otorga una alternativa de cumplimiento de más fácil realización que aquella que deriva de los alcances originales de la ejecutoria.⁴⁰

Tampoco es valido señalar que cuando el cumplimiento a un mandato de amparo implica el pago al quejoso de una indemnización a título de daños y perjuicios, como cumplimiento sustituto, se privilegie el interés particular y pecuniario del agraviado, a quien habrá de pagarse con el presupuesto gubernamental, sobre el interés colectivo de los demás ciudadanos; porque precisamente lo que se toma en cuenta es que el cumplimiento es el que afectaría a la sociedad y de ahí que se decida el cumplimiento sustituto, por lo que la resolución de pago de daños y perjuicios a favor del quejoso no puede irrogarles menoscabo ni perjuicio alguno; por el contrario, el interés de toda autoridad, como el de los gobernados, debe ser el del pleno respeto al Estado de derecho y el de la restauración de éste una vez que ha sido violentado por un acto arbitrario del poder público.

En efecto, el juicio de amparo es un instrumento de defensa previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del que gozan todos los gobernados, lo que puede derivar en la circunstancia de que sea sólo uno de ellos el que resienta el agravio del acto autoritario quien lo promueva, quien obviamente será el único beneficiado con la tutela constitucional, en

⁴⁰ Vid. Tesis P.XVI/2002, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, p. 15, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO. LA VÍA DEL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO FACILITA SU ACATAMIENTO A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES".

CAPITULO I

atención al principio de relatividad de las sentencias de amparo que establece el artículo 76 de la ley de la materia (las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare), lo cual no puede ni podría conducir al extremo de que por tratarse de un gobernado no se acate la sentencia, pues su cumplimiento no está en función del número de quejosos, ni tampoco de su condición social, política, económica, cultural, étnica o inclusive religiosa, sino del imperativo categórico de restaurar el orden constitucional, que constituye el interés público prevaleciente en los procedimientos de ejecución de las sentencias de amparo.⁴¹

Una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine el cumplimiento sustituto, debe remitir el expediente al órgano jurisdiccional que haya conocido del amparo para que vía incidental resuelva sobre el “modo” o “cuantía” de la restitución vía incidental.

ii) A petición de parte

El quejoso también está autorizado para solicitar ante el órgano jurisdiccional que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, para lo cual únicamente se exige como requisito que la naturaleza

⁴¹ *Id.* Tesis P.XXIII/2002, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, p. 19, de rubro: “SENTENCIAS DE AMPARO, SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO, MEDIANTE EL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN A TÍTULO DE DAÑOS Y PERJUICIOS, NO AFECTA LOS DERECHOS DE LA COLECTIVIDAD”.

CAPITULO I

del acto lo permita, en este caso se resolverá vía incidental la procedencia de lo pedido y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.

Cabe señalar que en esta hipótesis sería un contrasentido que una autoridad se inconformara por la apertura del incidente, puesto que se trata de una medida excepcional que presupone que no se ha cumplido la sentencia y como se dijo con tal medida se facilita su cumplimiento, de ahí que denotaría mala fe la autoridad con el hecho de que en encima que no cumple lo mandado se niega a la posibilidad de una alternativa; además, su desacuerdo deberá manifestarlo hasta la resolución que decida el incidente, por supuesto los puntos a combatir serán la procedencia y la forma o cuantía de la restitución.⁴²

iii) Trámite

Como el artículo 105 de la Ley de Amparo establece que el quejoso puede optar por el cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ordenarlo de oficio para lo cual se habrá de remitir al órgano jurisdiccional que conoció del amparo, sin que tal ordenamiento legal instituya el procedimiento incidental relativo, se acude, en vía supletoria, al Código Federal de Procedimientos Civiles, cuyos artículos 358 a 364 establecen el procedimiento incidental idóneo, dentro del cual

⁴² Vid. Tesis I^a.LXVII/2001, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, p. 177, de rubro: "INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS EN CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES NO PUEDEN INCONFORMARSE CONTRA LA SOLICITUD DE SU APERTURA, SINO SÓLO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINE SU PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA".

CAPITULO I

adquiere relevancia la prueba pericial puesto que no olvidemos que se trató de un acto que afectó derechos patrimoniales que serán sustituidos.⁴³

Los artículos relativos prevén el trámite de incidentes que no tienen señalado un procedimiento especial en el Código Federal de Procedimientos Civiles, se establece que los incidentes que pongan obstáculo a la continuación del procedimiento, se substanciaran en la misma pieza de autos, quedando, entretanto, en suspenso aquél; los que no lo pongan se tramitarán en cuaderno separado (359 CFPC). Luego, en virtud de que el incidente de sustitución tiene por objeto resolver una cuestión que debe quedar establecida para continuar con la ejecución de la sentencia de amparo, creemos que debe substanciar en el principal y no por cuaderno separado.

Una vez promovido el incidente por parte legítima, esto es por el amparista,⁴⁴ o bien recibido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe correrse traslado a las partes por el término de tres días (360 CFPC), sobre el particular creemos que no por “partes” debe entenderse solo aquellas interesadas en el cumplimiento de la ejecutoria, esto es las autoridades responsables, puesto que es a ellas a quien se les impone la obligación derivada de una sentencia, no al tercero perjudicado en caso de que lo hubiere, ya que si bien fue parte en el juicio su interés radica en la subsistencia del acto reclamado, y ante una sustitución en el cumplimiento tal acto subsistirá, y

⁴³ Vid. Tesis 2ª. XI/2000, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de dos mil, p. 374, de rubro: “CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. EL INCIDENTE DE PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS SE RIGE POR LAS REGLAS DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y, EN SU CASO, PROCEDERÁ LA QUEJA ANTE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO”.

⁴⁴ Vid. Tesis VIII.3º.10K, Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, p. 40, de rubro: “SENTENCIAS DE AMPARO. CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA AL QUEJOSO OPTAR POR SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO”.

CAPITULO I

sería difícil pensar en una hipótesis en que la sustitución que haga la autoridad le cause perjuicios.⁴⁵ En el caso de remisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el traslado también debe ser para el quejoso.

Transcurrido el citado plazo se abren dos posibilidades: i) si las partes no promueven pruebas ni el tribunal las estima necesarias, se citará, para dentro de los tres días siguientes, a la audiencia de alegatos, la que se verificará concurran o no las partes; ii) si se promoviere prueba o el tribunal la estimara necesaria, se abrirá un dilación probatoria de diez días, y se verificará la audiencia (360 CFPC). En el caso concreto, como se trata de sustituir el cumplimiento de una sentencia de amparo que dañó derechos patrimoniales, creemos que siempre debe abrirse dilación probatoria para que se esté en aptitud de decidir sobre la forma o monto de la misma que se traduce las más de las veces en un pago a título de indemnización por daños y perjuicios.

Las pruebas se ofrecerán, admitirán y desahogarán en los términos regulados por el Código Federal de Procedimientos Civiles, salvo la pericial y testimonial que se ofrecerán dentro de los primeros tres días del término probatorio (361 CFPC).

Después se celebrará la audiencia de alegatos en términos de los artículos 341 a 344 del Código Federal de Procedimientos Civiles y dentro de los siguientes cinco días se dictarán la resolución correspondiente (360 CFPC). Para resolver el monto de un pago como sustitución en esta vía debe

⁴⁵ Vid. Tesis III.4º.C.1K, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, p. 1740, de rubro: "INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. QUIÉNES RESULTAN SER PARTES INTERESADAS".

CAPITULO I

analizarse cuidadosamente la naturaleza del acto reclamado y de la prestación debida por la autoridad, ya que en ocasiones no es fácil distinguir entre el valor económico de esta última y el de otras prestaciones, como sería el lucro dejado de obtener, considerando, por ejemplo, que no es lo mismo acatar una sentencia de amparo concedida en contra de un acto de apoderamiento o destrucción de una cosa, en que la prestación debida es la devolución de la cosa o, en vía sustituta, el pago de su valor al momento de ejecutarse el fallo, que cumplir una sentencia que otorga el amparo en contra del cese de un servidor público, en el que la prestación debida es su restitución en el cargo con el pago de los haberes que debió devengar o, en vía sustituta, el pago de tales haberes y de una cantidad adicional que represente el valor económico que para el quejoso ocasione ser separado del cargo.

El auto incidental en comento puede ser impugnado a través del recurso de queja en el término de cinco días directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito con fundamento en los artículos 95, fracción X, 97, fracción II y 99, párrafo primero, de la Ley de Amparo, en dicho medio de impugnación deberán hacerse valer las violaciones cometidas durante el procedimiento y en la resolución. Excepcionalmente puede conocer del recurso una de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, les corresponde conocer del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refiere la fracción X del artículo 95 de la Ley de Amparo, entre otros supuestos, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de

CAPITULO I

una de ellas, directamente o en la revisión, en los términos del artículo 99, párrafos segundo y tercero, de la misma ley.⁴⁶

Ahora bien, el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo no desvincula el asunto del procedimiento relativo al cumplimiento de la sentencia ni, en su caso, del incidente de inejecución que tuvo como origen un juicio de amparo que culminó con una sentencia que otorgó la protección constitucional, de lo que se sigue que una vez dictada la resolución en el incidente de cumplimiento sustituto, el órgano jurisdiccional que haya conocido del amparo deberá vigilar que las autoridades responsables acaten y cumplan con exactitud lo que se determinó en la interlocutoria respectiva y en el supuesto de que no se acate, deberá abrir el incidente de inejecución de sentencia y remitir el expediente a la Suprema Corte, para los efectos de la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, esto es, para separar del cargo a la autoridad contumaz y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda.

Lo anterior se justifica porque el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo es una derivación de la propia sentencia y el acatamiento de ésta, a través de aquél, debe tener plena eficacia, contando con los mismos procedimientos previstos en la Constitución y la Ley de Amparo. Resultaría inadmisibles que un quejoso que aceptara ese cumplimiento sustituto -lo que de

⁴⁶ Vid. Tesis 2ª. XXXIV/2002, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, p. 587, de rubro: "QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE AMPARO. PARA DETERMINAR SI DEBE CONOCER DE ELLA UNA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ES NECESARIO ANALIZAR, PREVIAMENTE, SI ÉSTA TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO DEL QUE PROVENGA DICHA QUEJA, CONFORME AL SISTEMA ACTUAL DE COMPETENCIAS".

CAPITULO I

suyo implica facilitar el cumplimiento de la sentencia-, se viera privado de los mecanismos procesales que la Constitución y la Ley de Amparo tienen establecidos para que las sentencias de amparo se cumplan. Por mayoría de razón esos procedimientos deben operar tratándose de una resolución con la que culmine el incidente de cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.⁴⁷

Por el contrario, puede darse que la autoridad cumpla en sus términos lo establecido en el auto incidental poniendo a disposición la indemnización económica, pero que el quejoso se niegue a recibirla, ante esto debe tenerse como cumplida la ejecutoria correspondiente, pues tampoco puede obligarse al gobernado a recibir la indemnización correspondiente.

IV. EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

La regulación relativa a la ejecución de sentencias en las controversias constitucionales también es aplicable en lo conducente a las acciones de inconstitucionalidad en virtud de que el artículo 59 de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone: “En las acciones de inconstitucionalidad se

⁴⁷ Vid. Jurisprudencia 2ª/JJ.60/99, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, p. 60, de rubro: “CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO ACATA LA INTERLOCUTORIA CON LA QUE CULMINA, DEBERÁ ABRIRSE EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA PARA LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

CAPITULO I

aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II”.

En este tenor, en términos del numeral 46 de la ley invocada, una vez notificada la sentencia, la parte obligada o vinculada con sus efectos informaran en el plazo que se les otorgare su cumplimiento al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida, dicho plazo inicia al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación y sólo deben computarse los días hábiles.⁴⁸

Para el caso de que la estime cumplida, el artículo 51, fracción VI, de la ley reglamentaria, prevé el recurso de reclamación que se deberá interponer ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un plazo de cinco días, expresándose los agravios y adjuntando pruebas de ser el caso. Una vez que se le corra traslado a las demás partes, se turnará el asunto a un ministro distinto del instructor, por supuesto se puede confirmar la resolución procediéndose al archivo del expediente, o bien, considerarse incumplido el fallo.

Ahora bien, también puede suceder que ante el informe de cumplimiento una de las partes estime que hubo exceso o defecto en la ejecución de la sentencia, supuesto en que tiene derecho a interponer el recursos de queja con base en el numeral 55, fracción II, de la ley, ante el

⁴⁸ Vid. Jurisprudencia P.J.J. 15/2001, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, febrero de 2001, p. 1591, de rubro: “SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO OTORGADO PARA SU CUMPLIMIENTO INICIA AL DÍA SIGUTENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN Y SÓLO DEBEN COMPUTARSE LOS DÍAS HÁBILES”.

CAPÍTULO I

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del año siguiente: i) al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o ii) al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última.

Asimismo, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que el promovente resienta agravio alguno para que sean iniciadas, por tanto, se ha estimado que cuando se trata de los recursos derivados de tales acciones, persiste el principio señalado, por lo que para la procedencia del recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, no es necesario que exista contención entre las partes del juicio, ni que la cuestión recurrida les cause algún agravio como requisito de procedencia.⁴⁹

Igualmente, para el caso en que se haya tenido por cumplimentada la ejecutoria, ello no constituye causa suficiente para estimar improcedente el recurso de queja por su exceso o defecto, previsto en el artículo 55, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la materia de éste no consiste en determinar si se cumplió o no con la sentencia, sino si se incurrió o no en exceso o defecto al cumplimentarla.⁵⁰

⁴⁹ Vid. Jurisprudencia P.JJ. 17/2004, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, p. 956, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA EN AQUÉLLA, NO ES NECESARIO QUE EL PROMOVENTE RESIENTA AGRAVIO ALGUNO".

⁵⁰ Vid. Jurisprudencia P.JJ. 16/2004, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, p. 913, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ACUERDO QUE LA TIENE POR CUMPLIDA ES INSUFICIENTE PARA DECLARAR IMPROCEDENTE EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA EN AQUÉLLA".

CAPITULO I

Admitido el recurso se requiere a la autoridad para que en un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso, o rinda un informe y ofrezca pruebas, después se turna el expediente al Ministro instructor quien fija fecha para la celebración de una audiencia de pruebas y alegatos, elabora un proyecto de resolución, de encontrarse fundado procederá la aplicación de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a su vez remite al numeral 107, fracción XVI, de la misma Norma Fundamental que prevé la separación del cargo y consignación ante el Juez de Distrito del responsable, previa consideración de que el actuar fue inexcusable o que no procedía un cumplimiento sustituto.

Los anteriores, son los supuestos susceptibles de presentarse de informar el obligado sobre el cumplimiento en el plazo que le fue concedido. Sin embargo, de no informar la parte obligada el cumplimiento dado a la ejecutoria dentro del plazo concedido, en términos del artículo 46, segundo párrafo de la ley, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se requiera al obligado para que informe sobre el cumplimiento, lo que da inicio a un procedimiento que el señor ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventino V. Castro, denominó incidente de inejecución en los juicios constitucionales del artículo 105.⁵¹ Ahora bien, si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes no se encontrare cumplida, en vías de ejecución o se tratara de eludir su cumplimiento, se turnará el asunto al Ministro ponente para que someta el Pleno el proyecto por el cual se aplique el artículo 105, último párrafo, de la Constitución Política de

⁵¹ Vid. *El artículo 105 constitucional*, México, UNAM, 1996, p. 347.

CAPITULO I

los Estados Unidos Mexicanos, esto es, verificar si los anteriores supuestos son excusables, o bien, si es posible un cumplimiento sustituto, porque de no serlo se procederá a la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito.

También se prevé la existencia de repetición del acto cuando cualquier autoridad aplique una norma general o acto declarado invalido, legitimándose a cualquiera de las partes para denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la 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.

Para el caso de que no se dejen sin efectos los actos, el Presidente turnará el asunto al Ministro ponente para que a la vista de los alegatos, someta al Tribunal Pleno la resolución, órgano que de estimar existente una repetición o aplicación indebida de la norma general o acto declarado invalido, mandará que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 105, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como se ha visto puede llegarse hasta la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito.

CAPITULO SEGUNDO

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

I. MARCO JURÍDICO

Este apartado tiene por objeto identificar el marco jurídico de la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de su evolución legislativa, mencionando los motivos del legislador para su creación, adición o modificación que se encontraron, sin tocar los problemas derivados de la facultad en estudio, que se analizarán en el cuarto capítulo.

A. Constitucional

Es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en donde aparece la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se desprende de su texto original que decía:¹

“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 que se ajustará a las bases siguientes: (...) XI. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiera en la repetición del acto reclamado o tratara de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada

¹ Cfr. Márquez Rábago, Sergio R., *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002, p. 624.

CAPITULO II

de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue”.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951, se dio una nueva redacción a las primeras doce fracciones del artículo antes citado y se añadieron seis más, pasando la fracción XI a la XVI, como sigue:²

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: (...) XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda”.

La siguiente reforma a la fracción XVI del artículo 107 constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, quedando al tenor siguiente:³

“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 sentencia de la autoridad federal, y la **Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad** será inmediatamente separada de su

² *Ibid.*, p. 638.

³ Las negritas indican las modificaciones y adiciones que tuvo la fracción XVI en virtud de la reforma.

CAPITULO II

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. - - - Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita. - - - La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria”.

En la exposición de motivos enviada por el ejecutivo, al abordarse lo referente a la fracción en comento, se dijo en lo conducente:⁴

“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

⁴ Exposición de motivos a la reforma del 31 de diciembre de 1994, CD-Rom Compila IX. Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.

CAPITULO II

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 se ha evidenciado falta (sic) 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

CAPITULO II

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”.

Luego, destaca de la exposición de motivos que la intención fue el coadyuvar para el eficaz cumplimiento de las ejecutorias de amparo, para lo cual se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, previo a separar al servidor público contumaz de su cargo y consignarlo ante el Juez de Distrito, analizara si el incumplimiento fue “inexcusable”, de no ser así se contempló otorgar a las autoridades una última oportunidad, pues se les requerirá nuevamente y se les concederá un plazo prudente para el cumplimiento de la sentencia, de no acatar lo mandado se procederá en los términos primeramente apuntados.

También destaca que el cumplimiento de la ejecutorias de amparo, en varias ocasiones afecta gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso, de ahí que se faculta a éste y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de oficio, para disponer el cumplimiento sustituto de las ejecutorias de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

CAPITULO II

Asimismo, se introduce la caducidad en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, como una sanción al desinterés de la parte interesada.

Cabe señalar, que el noveno transitorio de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, estableció que las reformas a la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entrarían en vigor en la misma fecha en que ocurriera lo propio con las reformas a la Ley de Amparo. Empero, la reforma de mérito a dicha ley reglamentaria se dio hasta el 17 de mayo de 2001, como se verá en el siguiente apartado.

En esta misma reforma, como se puede advertir de la exposición de motivos, se extiende la aplicación de la facultad en comento para los casos de incumplimiento o repetición en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, pues en el artículo 105, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció:

“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”.

La remisión que se hace al artículo 107, fracción XVI, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos

CAPITULO II

Mexicanos, para el señor ministro José Ramón Cossío Díaz, entraña tres supuestos:⁵

a) El caso en que la autoridad contra la cual se dictó la sentencia insista en la repetición del acto o trate de eludir su cumplimiento, caso en el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede separarla de su cargo y consignarla directamente ante el Juez de Distrito que corresponda si estima que el incumplimiento es inexcusable;

b) El caso en el que siendo excusable el incumplimiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgue un plazo para tal efecto, y

c) El caso en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia “cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso”, o cuando se solicite es tipo de cumplimiento.

Sostiene además, que tratándose de normas generales, la aplicación del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo podría darse de forma indirecta cuando una autoridad lleve a cabo un acto concreto de aplicación de esa norma ya que la sola declaración de invalidez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación produce y consume los efectos anulatorios; en cambio, si en las sentencias se hubiere invalidado

⁵ Cfr. “Comentario al Artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Tomo IV, 18° Edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, pp. 136 y 137.

CAPITULO II

un acto si tienen aplicación los tres supuestos mencionados ante el incumplimiento previsto en la citada norma constitucional, toda vez que la autoridad condenada puede dejar de ejecutar la sentencia o repetir el acto y, por ende, posibilitarse el cumplimiento sustituto.⁶

B. Ley de Amparo

En este apartado se expondrá la forma en que se reglamentó la facultad prevista en el artículo XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con todo el sistema de ejecución de sentencias de amparo, pues no es posible comprenderlo aisladamente.

En la primera Ley de Amparo de 1861 se preveía que si a pesar del requerimiento realizado al superior de la autoridad responsable éste no cumplía, el Juez daría aviso al gobierno supremo para que dictará la providencia que conviniera (artículo 15); en la Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución de 1869, se estableció que luego de pronunciar sentencia se devolverían los autos al Juez de Distrito con testimonio de la misma, para que cuidara su ejecución (artículo 18), quien haría saber a las partes su contenido, y si dentro de veinticuatro horas la autoridad no procediere, se le facultaba para ocurrir ante su superior inmediato requiriéndole para que hiciera cumplir la sentencia (artículo 19), de no acatarse el fallo, el Juez daría aviso al Ejecutivo de la Unión, para que cumpliera con la obligación que le imponía la fracción XIII del artículo 85 de

⁶ *Idem.*

CAPITULO II

la Constitución, esto es, facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.⁷

En la Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución de 1882 se reiteró que pronunciada la ejecutoria por la Suprema Corte, se devolverían los autos al Juez de Distrito con testimonio de ellas, para que cuidara su ejecución, añadiéndose que cuando la sentencia se refiriera a individuos pertenecientes al ejército, la misma Corte mandaría copia a la Secretaría de Guerra a fin de que por la “vía más violenta” removiera todos los inconvenientes que la disciplina militar pudiera oponer al cumplimiento de la ejecutoria (artículo 48). Igualmente, se reiteró lo relativo a los requerimientos, precisándose que en caso de incumplimiento, el juez pediría por conducto del ministerio de justicia, el auxilio de la fuerza pública. Destaca el contenido del artículo 51 que decía:

“Artículo 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 irreparable 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 o a la legislatura respectiva, para que procedan conforme a sus atribuciones”.

Como se advierte, en el reproducido artículo se encuentra un antecedente importante de la institución en análisis, al facultar al Juez de Distrito para que “procesara” a la autoridad encargada para el caso de

⁷ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *Evolución de la Ley de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, pp. 187-198.

CAPITULO II

resistencia en el cumplimiento a la ejecutoria, pero siempre y cuando el acto reclamado se hubiere consumado de un modo irreparable, de igual forma se especifica que para el caso de que la autoridad gozare de inmunidad se daría cuenta al legislativo.

La regulación del juicio de amparo pasó al Código de Procedimientos Civiles Federal de 1897, en el que se reiteró el numeral antes transcrito en el artículo 831 que indicaba:

“Artículo 831. Si por la resistencia de que hablan los dos artículos anteriores, se consumare de un modo irreparable el acto reclamado, el Juez de Distrito procesará a la autoridad ejecutora; y si ésta goza de inmunidad que, conforme a la Constitución Federal o como consecuencia de ella, tienen los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, dará cuenta al Congreso Federal o a la legislatura respectiva, para que proceden conforme a sus atribuciones”.

En el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, se reiteró el sistema de requerimientos a la responsable y al superior, y en su artículo 780 se estableció:

“Artículo 780.- Si el retardo en el cumplimiento de la ejecutoria fuere por desobediencia, evasiva o proceder ilegal de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución, el juez de distrito instruirá proceso a la autoridad responsable del hecho; y si ésta gozare de la inmunidad conforme a la Constitución Federal y como consecuencia de ella, tienen los altos funcionarios de la Federación o de los Estados, dará cuenta al Congreso Federal o a la legislatura respectiva para que procedan conforme a sus atribuciones. De la misma manera procederá contra la

CAPITULO II

autoridad ejecutora, si por resistencia de ésta al cumplir la ejecutoria, se consumare de un modo irremediable el acto reclamado”

Luego, destaca que a diferencia de las disposiciones anteriores, se facultaba al juez a instruir proceso cuando la autoridad responsable incumpliera la ejecutoria por desobediencia, evasivas o proceder ilegal, y no nada más cuando se consumase el acto de un modo irreparable, situación que se conservó únicamente para autoridades ejecutoras.

Posteriormente, en la Ley de Amparo de 1919, necesaria con motivo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se previó:

“Artículo 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 de 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

CAPITULO II

con evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o cualquiera otra que intervenga en la ejecución”.

Como puede apreciarse, en congruencia con la entonces fracción XI del artículo 107 constitucional, se facultó a la Suprema Corte para consignar a la autoridad renuente. Sin embargo, la circunstancia de que el artículo 124 en comento indicará que “consignará ante quien corresponda” y posteriormente mencionara “para que procede criminalmente en su contra”, conduce a estimar que no se respetó la literalidad de la fracción XI antes mencionada, pues a diferencia de ella en el que se señala la consignación directamente al Juez de Distrito para que la juzgue, todo parece indicar que la norma reglamentaria se refería al Ministerio Público, contrario a lo dispuesto por la Norma Fundamental. Asimismo, se reiteró que para el caso de que tuviere inmunidad, la Corte debía participarlo a quien correspondiera (artículo 125).

Es así como llegamos a la Ley de Amparo de 1936, en cuyo artículo 105 original se mencionaba que cuando no se obtuviere el cumplimiento de la ejecutoria, el juez de distrito enviaría el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos del artículo 107, fracción XI, de la Constitución, esto es, se eliminó de la ley el detalle de esa consecuencia, remitiendo tan sólo a la Norma Fundamental. Asimismo, el artículo 108 estableció que la consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía hacerse ante el Ministerio Público, pues decía:

“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, acompañaran a los autos un informe que terminará con la declaración de

CAPITULO II

dichas autoridades de que, a su juicio, se trata de eludir la ejecución o se insisten en al 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”.

Sin embargo, en contraposición el artículo 208 de la Ley de Amparo establecía que si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente sería separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue, castigándola con la sanción que señala el artículo 213 del Código Penal.

La antinomia de referencia se resolvió a favor de lo previsto en el artículo 208 de la Ley de Amparo, por tratarse de la norma acorde con lo previsto en la Constitución, según lo estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se verá en párrafos posteriores.⁸

Como consecuencia de las reformas al entonces Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983, se modificó el capítulo relativo a las responsabilidades de las autoridades previsto en la Ley de Amparo, entre ellos el artículo 208, según consta en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 1984, en cuya exposición de motivos se dijo: “También se reforman disposiciones que

⁸ *Vid.* En este capítulo el apartado “IV. La consignación ante el Juez de Distrito”, *infra*, pp. 120 y ss.

CAPITULO II

hacen referencia a preceptos que han sido modificados, algunos relativos a las diversas fracciones del artículo 107 constitucional, y otros que señalan disposiciones del Código Penal, por lo que se corrigen y se hace una adecuación en algunos supuestos, y en otros se señala exclusivamente el tipo delictivo, indicándose genéricamente las normas aplicables del citado Código represivo”.

Así las cosas, el artículo 208 de la Ley de Amparo, de remitir a la sanción prevista en el numeral 213 del Código Penal, pasó a establecer que la autoridad sería castigada “en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad”.

El 17 de mayo de 2001 se publicó la reforma al sistema de referencia en congruencia con la reforma constitucional de 1994, así se reformaron los artículos 95, fracción X, 99, primer párrafo, y 105, cuarto párrafo, y se adicionan un tercer párrafo al artículo 99, recorriéndose los demás en su orden, los párrafos quinto y sexto al artículo 105, y un segundo y tercer párrafos al artículo 113, todos de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, la justificación fue la siguiente:

“Una de las prioridades de la administración a mi cargo es alcanzar, para beneficio de la sociedad mexicana, un autentico Estado de Derecho en que se reconozcan, tutelen y salvaguarden las garantías individuales. - - - Pretendemos un Estado de Derecho que sea instrumento efectivo para organizar con justicia la convivencia humana; que sea el campo imparcial donde pueden dirimirse, negociarse, ajustarse y resolverse con equidad las diferencias. - - - La sociedad tiene la percepción generalizada de la insuficiente capacidad de las instituciones para aplicar la ley y para que

CAPITULO II

ésta rija justamente la vida social. - - - Debemos garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos frente al poder público; garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos frente a los demás ciudadanos, y garantizar el imperio de la ley en todos los ámbitos, pero sobre todo, en el ámbito de la impartición de justicia. - - - Para lograrlo, se requiere establecer mecanismos jurídicos eficaces tendientes a impedir que tanto las autoridades como los particulares evadan el mandato de las normas legales. - - - En ese orden de ideas, el respeto al Estado de Derecho indica con cabal cumplimiento de las sentencias que emite la autoridad judicial, en virtud de que éstas constituyen la aplicación individualizada de la ley al caso concreto. - - - Lo anterior cobra especial relevancia tratándose de las sentencias que recaen en el juicio de amparo, ya que éste constituye el instrumento jurisdiccional fundamental con que cuentan los gobernados para que se respeten sus garantías individuales frente a los actos de autoridad. - - - Sin embargo, en los últimos años el Poder Judicial de la Federación se ha enfrentado, en algunos casos, con diversos obstáculos jurídicos y materiales que han dificultado lograr que las autoridades responsables acaten, en todos sus términos, las sentencias que conceden la protección de la justicia federal en favor de los particulares. Ello ha ocasionado que diversos procedimientos constitucionales resueltos, no puedan concluirse con la ejecución de la sentencia, provocando desconfianza de los particulares hacia las instituciones federales de impartición de justicia. - - - En algunos casos se ha advertido que la ejecución de las sentencias de amparo afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener el quejoso. - - - El Constituyente Permanente, sensibilizado por dicha problemática, reformó en diciembre de 1994 la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la posibilidad de que en esos casos se cumplan de manera substituta las sentencias que conceden el amparo. - - - Dicho precepto faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determine de

CAPITULO II

oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, al quejoso a solicitarla ante el órgano que corresponda. - - - Para la procedencia de la determinación de oficio, se establecieron como requisitos: a) que la naturaleza del acto permita; b) que se determine previamente el incumplimiento de la sentencia de amparo o la repetición del acto reclamado, y c) que la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudieran obtener el quejoso. - - - En cambio, para que el cumplimiento sustituto proceda a instancia de parte, sólo se estableció como requisito que la naturaleza de acto lo permita. - - - La reforma constitucional en comento aún no ha entrado en vigor, toda vez que el artículo Noveno Transitorio del Decreto lo condicionó a la entrada en vigor de las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Carta Magna. - - - En ese contexto, la iniciativa que se somete a la consideración de esa Soberanía, pretende reglamentar la reforma constitucional a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en materia de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo con el objeto de que ésta entre en vigor. - - - La iniciativa propone modificar el artículo 105 de la Ley de Amparo, con el objeto de establecer este nuevo mecanismo de ejecución de sentencias, respetando fielmente los requisitos de procedencia que el Constituyente Permanente consigno en el texto constitucional. - - - Las sentencias de amparo son de orden público. El objeto de aquéllas que otorgan la protección constitucional al quejoso, es restituirlo en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. En tal virtud, el cumplimiento sustituto de las sentencias que se propone, debe entenderse como un mecanismo excepcional. - - - En virtud de ese carácter excepcional que debe tener el cumplimiento sustituto, se propone que sea la máxima instancia judicial de nuestro país quien lo decida cuando se trate de una determinación de oficio. En estos casos, remitirá el expediente al órgano que haya conocido del amparo, para que

CAPITULO II

éste tramite de manera incidental el modo o el monto en que la sentencia deberá cumplirse de manera substituta. - - - En el caso de que sea el quejoso quien solicite el cumplimiento substituto, será la propia autoridad que conoció del juicio quien determine, incidentalmente, la procedencia de dicho cumplimiento, el modo y, en su caso, el monto de la restitución. - - - Asimismo, se propone modificar la fracción X del artículo 95, de la Ley de Amparo, a fin de posibilitar que las partes puedan impugnar, a través del recurso de queja, la resolución de la autoridad judicial que resuelve el incidente. Ello permitirá que, en su caso, sean revisadas las determinaciones que las partes consideren atentatorias de sus intereses jurídicos. - - - Para precisar que los órganos jurisdiccionales ante los que se podrá interponer el recurso de queja serán el tribunal colegiado de circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, según corresponda, se adiciona un tercer párrafo al artículo 99 de la Ley de Amparo. - - - Por último, se propone ante esa Soberanía, la modificación a la fracción IV del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con objeto de facultar expresamente a las Salas de la Suprema Corte de Justicia, para resolver el recurso de queja interpuesto contra la resolución del tribunal colegiado en el incidente de cumplimiento substituto de las sentencias de amparo, con el objeto de hacerlo acorde con al reforma que se propone a la Ley de Amparo”.

Es así, como llegamos a la regulación actual contemplada en los siguientes preceptos:

“Artículo 104.- En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia

CAPITULO II

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 dé al fallo de referencia”.

“Artículo 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se 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. - - - 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

CAPITULO II

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. - - - Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. - - - Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución. - - - Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de al ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución”.

“Artículo 106.- En los casos de amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. En casos urgentes y de notorios perjuicios para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por 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”.

CAPITULO II

“ARTICULO 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.- 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. - - - 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”.

“Artículo 109.- Si la autoridad responsable que deba ser separada conforme al artículo anterior gozare de fuero constitucional, la Suprema

CAPITULO II

Corte, si procediere, declarará que es el caso de aplicar la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal; y con esta declaración y las constancias de autos que estime necesarias, pedirá a quien corresponda el desafuero de la expresada autoridad”.

“Artículo 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, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, 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 dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, el mismo juez de Distrito o el Magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo. Para los efectos de esta disposición, el juez de Distrito o Magistrado de Circuito respectivo, podrán 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, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria. - - - 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 aquéllos en que la ejecución consista en dictar nueva resolución

CAPITULO II

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 edictar (sic) la resolución que corresponda dentro de un término prudente, que no podrá exceder de tres días, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, según el caso, mandarán 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. - - - Los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo caducarán por inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada durante el término de trescientos días, incluidos los inhábiles. En estos casos el juez o tribunal, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre la caducidad y ordenará que la resolución que la declare se notifique a las partes. - - - Sólo los actos y promociones que revelen un interés del recurrente por la prosecución del procedimiento interrumpen el término de caducidad”.

CAPITULO II

“Artículo 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”.

C. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional

Como se vio en el primer capítulo, las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén dos medios de control constitucional jurisdiccionales: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, en cuya reglamentación se adoptó un régimen similar al de la ejecución de las sentencias de amparo, como por ejemplo la separación del cargo y la consignación al Juez de Distrito ante el incumplimiento o la repetición del acto, añadiéndose incluso el caso de queja fundada, como enseguida se advierte:

“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

CAPITULO II

ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

“Artículo 47. Cuando cualquiera autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda. - - - Si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

“Artículo 48. Lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias”.

“Artículo 49. Cuando en términos de los artículos 46 y 47, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciere una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los

CAPITULO II

jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad. - - Si de la consignación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o durante la secuela del proceso penal, se presume la posible comisión de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo que sobre el particular establezcan los ordenamientos de la materia”.

“Artículo 50. No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución”.

“Artículo 55. El recurso de queja es procedente: (...) II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia”.

“Artículo 58. El ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente: (...) II. En el caso a que se refiere la fracción II del artículo 55, que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Como se comentó anteriormente el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remite al numeral 107, fracción XVI.

CAPITULO II

Asimismo, para una mejor comprensión del sentido que debe darse a las normas antes reproducidas, es menester tener en cuenta las siguientes razones plasmadas en la Exposición de Motivos:⁹

“Respecto de cualquier tipo de sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia en materia de controversias constitucionales, se exige que sean notificadas a las partes y publicadas de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación. Mientras en el primer caso se busca que las partes queden ligadas a todas las consecuencias derivadas de la propia sentencia, con el segundo se busca que la totalidad de las consideraciones que sustentaron la resolución tengan la mayor difusión posible, en tanto las mismas serán obligatorias para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o locales. Una excepción a la manera de dar publicidad a las sentencias se impone respecto de todos aquellos casos en los cuales se declare la invalidez de normas generales. Debido a que en estos casos se trata de privar de todo tipo de efectos a futuro de una norma general, se hace necesario que la correspondiente sentencia sea publicada en el mismo medio en que en su momento apareció publicada la propia norma general, sea este el Diario Oficial de la Federación o el correspondiente periódico o gaceta de la entidad federativa de que se trate. - - - En lo que hace a la fecha en que deben comenzar a tener efectos las sentencias en que se declare la invalidez de normas generales o actos, la iniciativa propone que sea la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación la que la determine. Respecto de esta materia, se presenta una cuestión en extremo compleja que, por lo mismo, ha recibido muy diversas soluciones en el derecho comparado. En efecto, es necesario encontrar una solución que equilibre el cumplimiento de las sentencias y la seguridad y continuidad en la aplicación del derecho. Por este motivo; en la iniciativa se propone que sea la propia Suprema Corte

⁹ CD-Rom Compila IX, *cit. supra*, nota 4.

CAPITULO II

de Justicia la que determine la fecha en la cual los efectos de las sentencias deban comenzar a producirse, pues es ella la que por el conocimiento directo y pormenorizado de los hechos propios del llegar a tener una mayor sensibilidad al respecto. - - - Con independencia de la flexibilidad de que se dota a la Suprema Corte para determinar el efecto de sus resoluciones, una vez que estos hayan comenzado a correr, se hace preciso contar con las vías adecuadas para lograr su cabal cumplimiento. Por este motivo, el incumplimiento de la sentencia o la repetición de los actos o normas declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, da lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional respecto de todas las autoridades a quienes resulte imputable el incumplimiento o la repetición, incluso en aquellos casos en los que tales autoridades no hayan intervenido como partes en la controversia respectiva. - - - Tal como lo decidió el Constituyente Permanente al aprobar el nuevo artículo 105 constitucional, el incumplimiento de las sentencias debe ser castigado con la pérdida del cargo y la consignación directa al juez de distrito para que este individualice las penas que correspondan a los delitos contra la administración de justicia. Los mecanismos establecidos en el proyecto de ley reglamentaria para denunciar el incumplimiento de las sentencias o la repetición del acto o norma impugnada, sólo podrán ser promovidos por las partes en la controversia, quienes en tal caso deberán hacer la denuncia correspondiente ante el presidente de la Suprema Corte a fin de que éste haga los requerimientos y turne el expediente al ministro que deba formular el proyecto de resolución en que el Pleno acuerde o niegue la destitución y sometimiento a proceso de la autoridad considerada responsable. La ley no prevé ningún caso en que los gobernados puedan solicitar la iniciación del procedimiento de cumplimiento, en tanto que los mismos pueden defender sus intereses a través de los medios ordinarios de defensa o del juicio de amparo a partir de lo decidido en las sentencias emitidas en las propias controversias constitucionales”.

CAPITULO II

Así las cosas, destaca que con la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 1995, que el legislador actual, lejos de buscar otra sanción para los casos en que se incumpliere una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o se incurriere en repetición del acto, para los casos de controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad refrendó el mismo sistema previsto para la Ley de Amparo, esto es, la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito, lo que significa vigencia en la institución a pesar de que fue prevista desde 1917, y no solo eso, se reiteró que la consignación sería “directa” ante el Juez de Distrito para que éste “individualice las penas”, lo que constituye una problemática relevante del tema en análisis consistente en dilucidar hasta donde el Juez a quien el Máximo Tribunal consigne una causa tiene libertad de jurisdicción, aspecto que se abordará en el cuarto capítulo.¹⁰

D. Código Penal Federal

El original artículo 208 de la Ley de Amparo, señalaba que la desobediencia cometida por la repetición del acto reclamado o la elusión de la sentencia, “se castigará con la sanción que señala el artículo 213 del Código Penal”.

¹⁰ *Vid.* En el capítulo IV, el apartado “2. Los artículos 110 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el derecho de audiencia”, *infra*, pp. 314 y ss.

CAPITULO II

A su vez, el numeral 213 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, decía:

“Artículo 213. Al que cometa el delito de abuso de autoridad se le impondrán de seis meses a seis años de prisión, multa de veinticinco mil pesos y destitución del empleo”.

Como puede advertirse el artículo 208 de la Ley de Amparo disponía la descripción típica y efectuaba una remisión expresa a un artículo de la legislación penal para efectos de establecer la punibilidad, numeral que a su vez preveía sanciones de seis meses a seis años de prisión, multa y destitución, para el delito de abuso de autoridad, los supuestos o tipos penales de abuso de autoridad se describirían en el artículo siguiente que decía:

“Artículo 214. Comete el delito de abuso de autoridad todo funcionario público, agente del Gobierno o sus comisionados, sea cual fuere su categoría, en los casos siguientes: - - - I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto; - - - II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas, hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare injustamente o la insultare; - - - III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; - - - IV. Cuando ejecute cualquiera otro acto arbitrario y atentatorio a los derechos garantizados en la Constitución; - - - V. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el

CAPITULO II

de oscuridad o silencio de la ley, se niegue a despachar un negocio pendiente ante él; - - - VI. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad civil para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo; - - - VII. Cuando teniendo a su cargo caudales del Erario, les dé una aplicación pública distinta a aquella a que estuvieren destinados, o hiciere un pago ilegal; - - - VIII. Cuando, abusando de su poder, haga que se le entreguen algunos fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente por un interés privado; - - - IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio; - - - X. El alcalde o encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, que, sin los requisitos legales, reciba como presa o detenida a una persona o la mantenga privada de libertad y sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, y - - - XI. El funcionario que teniendo conocimiento de una privación ilegal de libertad no la denuncie a la autoridad competente o no la haga cesar, si esto estuviere en sus atribuciones. - - - Los delitos a que se refiere este capítulo producen acción popular”.

El 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reformó y adicionó el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, estableciendo nuevos tipos penales y adecuando otros, como el abuso de autoridad que pasó tanto en su descripción típica como su punibilidad al artículo 215, que decía:

“Artículo 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las fracciones siguientes: - - - I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el

CAPITULO II

cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto; - - - II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare; - - - III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; - - - IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley; - - - V.- Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo; - - - VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente; - - - VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones; - - - VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente. - - - IX.- Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio; - - - X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no

CAPITULO II

se cumplirá el contrato otorgado; - - - XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y - - - XII.- Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación. - - - Al que comete el delito de abuso de autoridad se le impondrán de un año a ocho años de prisión, multa desde treinta hasta trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución e inhabilitación de un año a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. - - - Iguales sanciones se impondrán a la personas que acepten los nombramiento, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X, XI y XII”.

Ahora bien, como el entonces artículo 208 de la Ley de Amparo efectuaba la descripción típica y remitía al numeral 213 para su punibilidad, es de mencionarse que con motivo de la modificación a la legislación penal antes mencionada, existió un periodo en el que se dejó al delito en comento sin sanción, pues como se ha visto, la punibilidad de abuso de autoridad pasó del 213 al 215, mientras que en el primero solo se hacía referencia a elementos de valoración para la individualización de sanciones, tales como tomar en cuenta si el servidor público es trabajador de base o de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

CAPITULO II

Es por ello, entre otras razones, que al año de la reforma a la legislación penal, el 16 de enero de 1984 se reformó, adicionó y derogaron disposiciones de la Ley de Amparo, puesto que en su exposición de motivo se dijo que:

“También se reformaban disposiciones que hacen referencia a preceptos que han sido modificados, algunos relativos a las diversas fracciones del artículo 107 constitucional, y otros que señalan disposiciones del Código Penal, por lo que se corrigen y se hace una adecuación en algunos supuestos, y en otros se señala exclusivamente el tipo delictivo, indicándose genéricamente las normas aplicables del citado Código represivo”.

Bajo el citado contexto, se adecuó el numeral 208 de la Ley de Amparo, para eliminar la remisión al artículo 213 de la ley sustantiva penal, ahora remitiéndolo a la punibilidad que para el delito de abuso de autoridad se previó, quedando como actualmente lo conocemos:

“Artículo 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”.

Así las cosas, fue el deseo del legislador en 1984 reiterar la técnica legislativa utilizada en 1936, pues en vez de establecer en el artículo 208 de la Ley de Amparo la punibilidad, volvió a remitir para tales efectos al previsto

CAPITULO II

para el delito de abuso de autoridad, ahora en el numeral 215 del Código Penal Federal, con una sanción de: i) uno a ocho años de prisión; ii) multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito; iii) destitución, y iv) inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Sin embargo, el 3 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma al primero, penúltimo y último párrafo del artículo 215 del entonces Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en cuya exposición de motivos se mencionó: “Para los efectos de la penalidad, se hace una distinción de la conductas, fijando una sanción mayor para los casos previstos en las fracciones VI, VII, VIII y IX del artículo 215, por considerarse de efectos más graves”. El anterior fundamento dio motivo a la siguiente redacción:

“Artículo 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las **conductas** siguientes: - - I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto; - - II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare; - - III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; - - IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley; - - V.- Cuando el

CAPITULO II

encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;

- - - **VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;** - - - **VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;** - - - **VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.** - - - **IX.- Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;** - - - **X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;** - - - **XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y** - - - **XII.- Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.** - - - **Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le**

CAPITULO II

impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII. - - - Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.

Luego, fue la intención del legislador con la reforma a la codificación penal de 4 de enero de 1989, incrementar la punibilidad del delito de abuso de autoridad únicamente para sus fracciones VI a IX, por considerarlas más graves, lo que dio origen a interrogantes tales como si después de la citada reforma: ¿la remisión del artículo 208 de la Ley de Amparo infringe la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal?, o bien, ¿cuál de las dos punibilidades es la aplicable al numeral 208 de la ley invocada?, lo que entrañan problemáticas que se dilucidaran posteriormente.¹¹

Basta mencionar por lo pronto, que al publicarse la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, en el Diario Oficial de la Federación, el legislador decidió refrendar la técnica legislativa utilizada en la Ley de Amparo, pues para los casos de repetición del acto o incumplimiento a las ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de

¹¹ *Vid.* En el capítulo IV, el apartado “1. Los artículos 208 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el principio de legalidad”, *infra*, pp. 282 y ss.

CAPITULO II

inconstitucionalidad, se estableció en el artículo 49, párrafo primero, lo 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”.

En este tenor, el desarrollo legislativo antes reproducido conduce a establecer las subsecuentes premisas:

a) Los artículos 208 de la Ley de Amparo, 46 y 47 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén las descripciones típicas de los delitos derivados tanto de la repetición del acto, como del incumplimiento a las ejecutorias emitidas en los juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

b) Los artículos 208 de la Ley de Amparo y 49 la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remiten a la punibilidad prevista para el delito de abuso de autoridad para sancionar las descripciones típicas de los delitos de repetición del acto como del incumplimiento a las ejecutorias emitidas en los juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

CAPITULO II

c) Tal remisión no quiere decir que la repetición del acto e incumplimiento a las ejecutorias derivadas de medios jurisdiccionales de control constitucional, sean abusos de autoridad y, por tanto, deban reiterarse en alguna de las fracciones del artículo 215 del Código Penal Federal, ya que se insiste, se trata de delitos diversos cuya descripción típica se estableció en las leyes reglamentarias multicitadas, y si bien se hace una remisión es únicamente para efectos de fijar la punibilidad aplicable.

d) El artículo 215 del Código Penal Federal actualmente contiene dos punibilidades:

- Para las fracciones I a V y X a XII: *i)* uno a ocho años de prisión, *ii)* cincuenta hasta trescientos días multa, *iii)* destitución, y *iv)* inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos
- Para las fracciones VI a IX: *i)* dos a nueve años de prisión, *ii)* setenta hasta cuatrocientos días multa, *iii)* destitución, y *iv)* inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Se adelanta, que en nuestra consideración la remisión que se hace a la legislación penal no infringe el principio de exacta aplicación de la ley penal, y que la punibilidad aplicable es la menor, como se analizará posteriormente.¹²

¹² *Idem.*

CAPITULO II

II. REQUISITOS PREVIOS A EJERCER LA FACULTAD DE LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL

A. Una ejecutoria derivada de un medio de control constitucional

Como se ha visto la facultad en estudio en realidad no solo deriva del juicio de amparo, sino también las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad la hicieron suyas, de ahí que en realidad se trate una medida para hacer cumplir las determinaciones derivadas de un medio de control constitucional por vía jurisdiccional.

En este tenor, para el caso del juicio de garantías se requiere como presupuesto una concesión de amparo, que en términos del artículo 80 de la ley de la materia, restituya al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, para restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado hubiere sido de carácter positivo, o bien, obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantías de que se trate y a cumplir, lo que la misma exija, si fuere un acto negativo.

Para el caso de que la parte quejosa así lo haya solicitado, o bien, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación de oficio lo determinara, la resolución a cumplir será aquella que emane del incidente de pago de daños y perjuicios por cumplimiento sustituto.

Asimismo, cuando se trata de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad se requiere una ejecutoria de la Suprema Corte de

CAPITULO II

Justicia de la Nación que haya declarado la invalidez de un acto o una norma general, según sea el caso.

B. Efectuar los requerimientos de ley

1. Juicio de amparo

En efecto, al existir una ejecutoria que concede el amparo, o una sentencia que condena al pago de daños y perjuicios, el Juez de Distrito debe agotar el procedimiento establecido en los artículos 104 y 105 de la Ley de Amparo para obtener el cumplimiento por parte de las autoridades, lo que implica:

a) Que tan pronto como la ejecutoria se haya hecho exigible, el Juez de Distrito la comunique por oficio, sin demora alguna a las autoridades para su conocimiento.

b) Que requiera a las autoridades responsables para que dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación le den cumplimiento a la ejecutoria o informen las acciones realizadas tendientes a acatarlas.

c) Que requiera al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la ejecutoria, y si no tuviere superior el requerimiento debe hacerse nuevamente a ella, esto en caso de que no quedare cumplida la ejecutoria dentro de las veinticuatro horas señaladas. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el

CAPITULO II

requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

d) Que los requerimientos se formulen en número de tres en espacios de una semana, lo anotado responde al interés que se tiene en hacer cumplir la ejecutoria de amparo, y aunque la ley no lo exige, lo cierto es que ha sido práctica judicial efectuar más de un requerimiento, desde la óptica del que esto escribe deben ser tres, en lapsos semanales para dar oportunidad a la autoridad responsable de recapacitar sobre su actuación.

e) Que ante la falta de cumplimiento de la ejecutoria, el Juez de Distrito remita los autos de juicio de garantías al Tribunal Colegiado que corresponda para efectos de que determine si se dio el incumplimiento inexcusable, o bien, el Tribunal Colegiado de Circuito 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.

2. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad

Tratándose de los medios de control constitucional en comento, resulta indispensable observar el siguiente trámite:

a) Que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordene notificar a las partes la ejecutoria.

CAPITULO II

b) Que la ejecutoria establezca la fecha a partir de la cual va a surtir efectos, así como el plazo otorgado para su cumplimiento.

c) Que una vez transcurrido el plazo sin que se hubiere cumplido, a petición de parte, se requiera a la obligada al cumplimiento.

d) Que si una vez transcurrido cuarenta y ocho horas, la ejecutoria no quedare cumplida, o no se encontrare en vías de ejecución, 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 constitucional.

En cambio, cuando se aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denuncia el hecho al 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, de no acatarse el requerimiento, se turnará el asunto al Ministro Ponente para que someta al Pleno la resolución respectiva.

C. El dictamen de incumplimiento o repetición del acto por parte de un Tribunal Colegiado de Circuito en juicios de amparo

Si bien corresponde originariamente conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del incidente de inejecución, en uso de las facultades conferidas por el artículo 94 constitucional, emitió el Acuerdo General 5/2001, relativo a la determinación de los asuntos que conservaría para su resolución y

CAPITULO II

el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito,¹³ determinando en su punto quinto:

“QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: - - - I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando: - - - A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia. - - - Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia; - - - B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local o un reglamento federal o local; y - - - C) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de las mismas, si resulta innecesaria la intervención de la Suprema Corte por no darse ninguno de los casos precisados en los puntos primero y segundo de este acuerdo, como los que de manera ejemplificativa se enuncian a continuación: (...) D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema

¹³ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, p. 1161.

CAPITULO II

debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia. - - - II. Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito; - - - III. Los reconocimientos de inocencia; y - - - IV. Los incidentes de inexecución, 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, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito”.

Lo anterior establece la competencia delegada a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del incidente de inexecución y de la denuncia de repetición del acto en una primera fase, que por supuesto no comprende la separación del cargo y la consignación, a continuación en el punto décimo quinto se asentó el trámite que debía observarse:

“DÉCIMO QUINTO.- Al radicar y registrar los incidentes de inexecución y las denuncias de repetición del acto reclamado, los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, requerirán a las autoridades responsables contra quienes se hubiese concedido el amparo o a quienes se impute la repetición, con copia a su superior jerárquico, en su caso, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la legal notificación del proveído respectivo, demuestren ante el propio tribunal el acatamiento de la ejecutoria o haber dejado sin efectos el acto de repetición, o le expongan las razones que tengan en relación con el incumplimiento de la sentencia o con la repetición del acto reclamado, apercibiéndolas de que, en caso de ser omisas ante ese requerimiento, se

CAPITULO II

continuará el procedimiento respectivo que puede culminar con una resolución que, en los términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordene la separación del cargo del titular responsable y su consignación penal ante el Juez Federal. - - - DÉCIMO SEXTO.- En las hipótesis establecidas en la fracción IV del punto quinto de este acuerdo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito estimen que debe aplicarse la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, previo dictamen suscrito por los tres Magistrados, deberán remitir el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciéndolo del conocimiento de las autoridades responsables respectivas.

En este tenor, tratándose de amparos indirectos, se confirió a los Tribunales Colegiados de Circuito la facultad para conocer de los incidentes en una primera instancia, para lo cual deberán:

a) Requerir a las autoridades responsables contra quienes se hubiese concedido el amparo o a quienes se impute la repetición, con copia a su superior jerárquico, en su caso, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la legal notificación del proveído respectivo, demuestren ante el propio tribunal el acatamiento de la ejecutoria o haber dejado sin efectos el acto de repetición, o le expongan las razones que tengan en relación con el incumplimiento de la sentencia o con la repetición del acto reclamado, apercibiéndolas de que, en caso de ser omisas ante ese requerimiento, se continuará el procedimiento respectivo que puede culminar con una resolución que, en los términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordene la separación del cargo del titular responsable y su consignación penal ante el Juez Federal.

CAPITULO II

b) En caso de demostrarse ante el propio tribunal el acatamiento de la ejecutoria o haber dejado sin efectos el acto de repetición, está en aptitud de dejar sin materia el incidente planteado.

c) En caso contrario, deberán elaborar un dictamen en el que se exprese que se está en el supuesto de aplicar el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitiendo el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y haciendo de su conocimiento a las autoridades la resolución de mérito.

D. Que el incumplimiento sea inexcusable

En efecto, una vez que se remite el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta debe observar los siguientes lineamientos:¹⁴

a) Verificar si la autoridad obligada al cumplimiento insiste en la repetición del acto reclamado o trata de eludir la sentencia de amparo.

b) Analizar y ponderar si el incumplimiento es o no excusable.

¹⁴ Vid. Tesis XV/2004, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, p. 45 de rubro: "INCUMPLIMIENTO EXCUSABLE DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. GUÍA DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, CONSTITUCIONAL (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, EN LA PARTE RELATIVA QUE ENTRÓ EN VIGOR EL DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL UNO)"

CAPITULO II

c) Si el incumplimiento es inexcusable, la autoridad será inmediatamente separada del cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda.

d) Si el incumplimiento fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición de los actos reclamados, requerirá a la autoridad responsable y le otorgará un plazo de prudente para que ejecute la sentencia.

e) Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, será separada de su cargo y consignada judicialmente.

Sobre el particular, el propio Tribunal Pleno ha expresado que el incumplimiento de una sentencia de amparo es: i) excusable, cuando exista una razón válida, a juicio de la Suprema Corte, que dispense la omisión en la satisfacción de la obligación restitutoria, en cuyo caso no deben aplicarse a la autoridad responsable las medidas establecidas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, e ii) inexcusable, cuando no exista esa razón que justifique la falta de acatamiento a los deberes impuestos por la ejecutoria de garantías o que disculpe la omisión, hipótesis en la cual deben aplicarse las medidas contenidas en el citado precepto constitucional.¹⁵

Además, precisó la Suprema Corte, que las causas que hacen excusable o inexcusable un incumplimiento, dependerán de cada caso particular ante la amplia gama de supuestos que puede ocasionarse, y podrá plantearse por las partes o advertirse de oficio, pero deberán ser de tal manera

¹⁵ *Ibid.*, Tesis XVII/2004, p. 143, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO. CRITERIOS PARA DETERMINAR CUÁNDO ES EXCUSABLE O INEXCUSABLE SU INCUMPLIMIENTO".

CAPITULO II

importantes, por la preeminencia de alguno de los valores en conflicto, que lleven con facilidad al convencimiento de que debe dispensarse el incumplimiento de la ejecutoria relativa.¹⁶

III. LA SEPARACIÓN DEL CARGO

En cuanto a la primera consecuencia de la repetición del acto o de tratar de eludir la ejecutoria de la autoridad federal, lo es la “separación del cargo” en forma inmediata, más no significa la destitución e inhabilitación del cargo.

En efecto, como se ha visto el artículo 215 del Código Penal Federal al que se remite para aplicar sus sanciones en la hipótesis en comento contempla las siguientes penas aplicables al servidor público que desacatado una ejecutoria recaída a un medio de control constitucional, que a saber son:

a) Prisión de uno a ocho años al incurra en los supuestos de las fracciones I a V y X a XII, y de dos a nueve años en los casos de las fracciones VI a IX.

b) Multa de cincuenta hasta trescientos días en los casos señalados en las fracciones I a V y X a XII, y de setenta hasta cuatrocientos días en los supuestos de las fracciones VI a IX.

c) Destitución.

¹⁶ *Ibid.*, Tesis XVIII/2004, de rubro: “SENTENCIAS DE AMPARO. CARACTERÍSTICAS DE LAS CAUSAS DE EXCUSABILIDAD O INEXCUSABILIDAD DE SU INCUMPLIMIENTO”.

CAPITULO II

d) Inhabilitación de uno a ocho años, o bien, de dos a nueve años, para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Como puede advertirse las penas por haber incurrido en el delito de referencia comprenden la destitución y la inhabilitación, luego entonces lo que la fracción XVI del artículo 107 constitucional establece es una especie diferente, pues las primeras son penas.

En la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas se distingue entre la inhabilitación, destitución o suspensión de funciones al establecer que son las penas consistentes en la cesación definitiva en el ejercicio de función o empleo (destitución), en el impedimento absoluto para volver a ejercer alguno (inhabilitación) y en el impedimento temporal en el ejercicio que se desempeñaba a la época de la perpetración del delito.¹⁷ A lo anterior podemos agregar que la inhabilitación es genérica, es decir, aplica a cualquier otro encargo en el servicio público, mientras que la destitución es específica, pues se refiere al empleo que hubiere estado desempeñando, de esta forma podemos definir las al tenor siguiente:

a) Inhabilitación.- Es el impedimento para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

¹⁷ Cfr. Bunster, Álvaro, "Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª. Edición, México; Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM-Porrúa, 2004, Tomo F-L, p. 537.

CAPITULO II

b) Destitución.- Es la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo específico.

c) Suspensión.- Es el impedimento temporal para ejercer el cargo que se desempeñaba a la época de la comisión del hecho generador.

Así las cosas, si la destitución y la inhabilitación son las penas que se impondrán al funcionario que desacate una ejecutoria de las que hemos comentado, ya sea por elusión o por repetición del acto; luego, cuando la fracción XVI del artículo 107 constitucional impone la separación inmediata del cargo al omiso, se refiere a una medida provisional consistente en removerlo para asegurar el cumplimiento de la ejecutoria y que en esas condiciones comparezca al proceso que se le habrá de incoar.

Así lo interpretó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el incidente de inejecución 163/97, en el que al referirse a este tema dijo:¹⁸

“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 resuelva 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

¹⁸ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Incidente de inejecución de sentencia 163/97*, Purúa Punta Estero, S.A., sentencia pronunciada el 23 de octubre de 2000, pp. 181 y 182.

CAPITULO II

respectivo una vez definida la situación jurídica del funcionario judicial de que se trata.

Sobre el particular, el entonces Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis:¹⁹

“EJECUTORIAS DE LA CORTE, DESOBEDIENCIA A LAS. La fracción XI, del artículo 107 constitucional, establece la forma en que ha de procederse para evitar que una sentencia de amparo sea desobedecida, ya sea porque la autoridad responsable insista en la repetición del acto reclamado, o ya porque trate de eludir la misma sentencia. Las disposiciones de esa fracción conceden la facultad de separar inmediatamente de su cargo a la autoridad responsable que no acate las sentencias de amparo. Dicha facultad solamente puede ejercerla la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo mandado por el artículo 126 de la Ley de Amparo. Aparte de la separación del cargo, procede también la consignación de la autoridad responsable, al Juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue. Cuando se trata del incumplimiento de una ejecutoria de amparo, la Suprema Corte debe aplicar, desde luego, la medida que consiste en la separación de la autoridad, ya que esto tiene por fin facilitar la ejecución del fallo, eliminando el obstáculo principal, que es la autoridad que no quiere cumplirlo. La extrema importancia que tienen los fallos en materia de amparo, hace precisa y necesaria la eliminación de cualquier funcionario que entorpezca el cumplimiento de aquéllos, pues de otro modo podrían ser fácilmente burlados, con gravísimo perjuicio para la sociedad. La medida de separación es indispensable, sin que pueda ser considerada como una pena, porque no se impone como consecuencia de un proceso, y porque la misma ley ordena que la autoridad responsable sea consignada al Juez de Distrito

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo: XXX, página 1477.

CAPITULO II

que corresponda, para que la juzgue y, si procede, la castigue; entonces sí, con la pena que proceda; por tanto, la medida que consiste en separar a un funcionario de su cargo, debe ser considerada como sólo un medio para lograr la ejecución del fallo, y no como una pena, y debe usarse de él, una vez que se comprueba suficientemente la desobediencia de la autoridad responsable, en cualquiera de las formas que establece la fracción XI del artículo 107 constitucional, y previos los procedimientos que fijan los artículos respectivos del capítulo X de la Ley de Amparo” (Responsabilidad oficial 13/30. Arizpe viuda de Valdés María y coaga. 10 de noviembre de 1930. Unanimidad de once votos).

Por supuesto, tal medida sólo aplica para el caso de que el servidor público aun continué en el cargo, ya que si fue sustituido no constituye el obstáculo inmediato para el cumplimiento de la ejecutoria, pero en razón de la movilidad que existe en la administración pública, de no tener el dato en cuestión se ha establecido en los resolutivos:²⁰

“SEGUNDO.- En el caso de que aún lo ejerza, queda inmediatamente separado de su cargo de, por haber eludido el cumplimiento de la ejecutoria a que este toca se refiere”.

IV. LA CONSIGNACIÓN ANTE EL JUEZ DE DISTRITO

La siguiente consecuencia es la consignación del servidor público contumaz ante el Juez de Distrito, para lo cual es menester conocer en que consiste esa figura, así Marco Antonio Díaz de León sostiene lo siguiente:²¹

²⁰ *Incidente de inejecución 163/97, cit. supra, nota 18.*

²¹ *Diccionario de Derecho Procesal Penal, 3º. Edición, México, Porrúa, 1997, Tomo I, p. 510.*

CAPITULO II

“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. La acción penal se dirige hacia el juez como exigencia para que cumpla con su deber jurisdiccional de abrir proceso; en cambio, la pretensión punitiva se dirige contra el inculpado, con petición al juez de que le imponga una sanción penal de resultar condenado como responsable del delito imputado en la sentencia definitiva; la pretensión punitiva surge de la relación de derecho criminal que se da entre el hipotético infractor de la norma penal y el Estado, como titular del *ius puniendi*. Así, la acción penal es abstracta e independiente del probable responsable del delito, y sólo se dirige al juzgador, como ya se dijo, para solicitar la apertura del proceso y el correspondiente enjuiciamiento del inculpado, pero en sí misma es distinta de la pretensión punitiva”.

Por su parte, Sergio García Ramírez y Victoria Adato Green, al referirse al tema en comentario exponen:²²

“La acción penal es ‘el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal. Paralelamente la acción penal consiste en la actividad que se despliega con tal fin’ (Florián, Elementos, p. 173). La acción posee ‘cuatro cometidos diversos y sucesivos: provocar, en primer lugar, la comprobación del delito (acción introductiva); poner los elementos, subjetivos y objetivos de proceso a disposición del juez, a fin de que no se pierdan (acción cautelar); proponer al juez las razones de la comprobación o establecimiento de la certeza (acción consultiva); provocar, finalmente, el nuevo examen de las providencias (acción impugnativa)’ (Carnelutti, Lecciones, tomo II, p. 20). ‘La acción penal es,

²² *Prontuario del Proceso Penal Mexicano*, 9ª. Edición, México, Porrúa, 1999, pp. 43 y 44.

CAPITULO II

en la doctrina más generalizada, el poder jurídico del promover la actuación jurisdiccional a fin de que el juzgador pronuncie acerca del punibilidad de hechos que el titular de aquélla reputa constitutivos de delito' (Alcalá Zamora y Levene, Derecho, tomo II, p. 62). Esta acción es la 'exteriorización de la voluntad indispensable para la actuación del Derecho penal objetivo, la base y la razón de ser del Derecho penal, haciendo legítimo su normal desenvolvimiento' (Goldstein, Diccionario, p. 21). 'La acción penal es el poder-deber del Estado para obtener de quien tiene la jurisdicción y la competencia, la sanción prevista por la realización de un hecho punible (Chiossone, Manual, p. 8). Osorio y Nieto define: 'La consignación es el acto del Ministerio Público de realización normalmente ordinaria, que se efectúa una vez integrada la averiguación y en virtud del cual se inicia el ejercicio de la acción penal, poniendo a disposición del juez todo lo actuado en la mencionada averiguación, así como las personas y cosas relacionadas con la averiguación previa, en su caso' (La averiguación, p. 26). ... 'La consignación de la averiguación previa –precisa Franco Villa- es la determinación del Ministerio Público, a través de la cual ejercita la acción penal ante los tribunales, teniendo como presupuesto la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado para se aplique la ley a caso concreto y resuelvan si hay fundamento o no para seguir proceso en su contra' (El Ministerio, pp. 238-239). 'La resolución de consignación se formulará por escrito, expresando el lugar y fecha en que se pronuncie, los nombres y apellidos del indiciado, un resumen de los hechos delictuosos denunciados y relación de pruebas desahogadas, las consideraciones legales que funden y motiven la comprobación del cuerpo del delito y probable responsabilidad del inculpado, los artículos de la ley que apoyen la resolución de que se trata, y las proposiciones concretas en las cuales se menciona que se consigna ante el Juez de Distrito correspondiente, la averiguación previa, que se ejercita acción penal en contra del probable responsable, por el delito que se menciona

CAPITULO II

en la misma y se solicitará al Juez del conocimiento libre orden de aprehensión o comparecencia; pidiéndole que inicie el procedimiento judicial correspondiente, le de al Ministerio Público Federal la intervención que a su representación compete; resolviendo, en su caso, sobre la situación jurídica de detenidos, objetos o instrumentos del delito, la designación de la autoridad que la dicte, los testigos con quien actúe y los demás puntos resolutivos que resulten procedentes conforme a la ley' (Franco Villa, El Ministerio, pp. 241-241)".

Por su parte, el artículo 134 del Código Federal de Procedimientos Penales, dispone que en cuanto aparezca de la averiguación previa que se han acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, en los términos del artículo 168, el Ministerio Público ejercitará 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.

En este tenor, por consignación debe entenderse el acto jurídico por escrito por el cual un órgano del Estado como titular del *ius puniendi*, ejercita acción penal, es decir, excita al órgano jurisdiccional para que inicie un proceso, una vez acreditados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de un indiciado, dicha acción contiene una pretensión punitiva, esto es, la solicitud de la aplicación de una pena.

CAPITULO II

Ahora bien, es común escuchar en el jerga jurídica que el Ministerio Público tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal,²³ lo que se deducen de los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen:

“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. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. - - Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. - - Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. - - 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 seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. - - La Federación, el Distrito

²³ Incluso existen publicaciones con tal título. *Vid.* Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, 2ª. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993. Cabe señalar que, independientemente del título de la obra, este autor efectúa una breve referencia de la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en análisis, como una excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal.

CAPÍTULO II

Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

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

CAPITULO II

cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”.

En efecto, el artículo 21 constitucional establece que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, lo que reafirma el numeral 102 del mismo ordenamiento al prever que a ese ente del Estado corresponderá solicitar la orden de aprehensión contra los inculpados. Sin embargo, tales preceptos no pueden ser interpretados aisladamente sino en forma sistemática con el resto del ordenamiento en que se encuentra la fracción XVI del artículo 107, que faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ejercitar la acción penal al enunciar: “... 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**”.

Cabe señalar que existe la tendencia a interpretar dicho precepto en relación con los artículos 21 y 104 constitucionales, para establecer que la consignación debía hacerse ante el Ministerio Público, pero en el caso concreto no procede dicha interpretación sistemática porque la literalidad del precepto es suficiente al establecer que la consignación debe hacerse al Juez de Distrito, interpretar lo contrario llevaría a la derogación de esa última parte de la norma.

Por otra parte, como se ha visto, la connotación de consignación es la de un acto jurídico por el cual se ejercita la acción penal ante un órgano jurisdiccional, de ahí que sería absurdo establecer que se puede consignar al Ministerio Público, por ello debe considerarse que dicho ente del Estado no

CAPITULO II

tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, lo que se reafirma si se tiene en cuenta que sus determinaciones de no ejercicio son revisables vía jurisdiccional por medio del juicio de garantías, en términos del artículo 114, fracción VI de la Ley de Amparo.

Así no cabe la menor duda que la fracción XVI del artículo 107 constitucional faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a ejercitar acción penal en contra de un servidor público que incurrió en contumacia inexcusable al no cumplir una ejecutoria, ya sea de amparo, de controversia constitucional o de acción de inconstitucionalidad.

Es preciso señalar que el artículo 108, último párrafo de la Ley de Amparo, contempla que ante la repetición del acto reclamado la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la “consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente”. Lo que contradice el numeral 208 del mismo ordenamiento, el cual establece que cuando la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase 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”.

Antinomia que el entonces Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la tesis P. XI/91, que dice:²⁴

²⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII, marzo de 1991, p. 7.

CAPITULO II

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIO EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA. 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, una vez que resuelve separarla inmediatamente de su cargo, quién deberá consignarla directamente al juez de Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad. La razón radica en que en esa hipótesis, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución establece una situación de excepción al señalar claramente que además de la separación inmediata del cargo de la autoridad contumaz será ‘consignada ante el juez de Distrito que corresponda’. Al respecto debe aplicarse el artículo 208 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del 108 en el que se determina, en relación al mismo supuesto, que se hará la consignación al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, pues ante dos disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal, debe atenderse a la que reproduce la disposición constitucional y no a la que se le opone, tomando en cuenta, por un lado, el principio de interpretación de que debe preferirse la norma específica frente a la general y, por otro, que si el Pleno del más Alto Tribunal de la República llega a la conclusión de que una autoridad incurrió en desacato a una sentencia de amparo y decide separarla de su cargo no puede condicionar su obligación de consignarla penalmente ante el juez de Distrito que corresponda que le impone la Constitución, a la

CAPITULO II

determinación del Ministerio Público, el que, por otra parte, debe tener dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponde” (Incidente de inexecución de sentencia 7/87. Comité Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población Ejidal "Enrique López Huitrón". 22 de noviembre de 1990. Unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros: de Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones González Martínez, en cuanto a los resolutivos primero, segundo y cuarto a sexto, expresando salvedades en cuanto a las consideraciones del señor ministro de Silva Nava; y por mayoría de nueve votos de Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Adato Green, Rodríguez Roldán, Gil de Lester, Moreno Flores, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones González Martínez, en contra de siete, de los señores ministros Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Martínez Delgado, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero, por lo que toca al tercer resolutivo. Los ministros disidentes consideraron que la consignación penal del funcionario separado de su cargo debía hacerse al Juez de Distrito por conducto del Ministerio Público Federal y manifestaron que formularían voto de minoría. Ausentes: Castañón León, Villagordoa Lozano, García Vázquez, Magaña Cárdenas y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot).

Cabe señalar que dicho criterio se reiteró con la nueva integración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Incidente de Inejecución de Sentencia 163/97, entre otros, en el que no se efectuó ninguna observación en cuanto a la consignación directa al Juez de Distrito.

CAPITULO II

Tal interpretación a nuestro juicio es la correcta pues atendiendo al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Magna, es indudable que debe estarse a la norma secundaria que reproduzca lo establecido en la fundamental para dar coherencia al sistema jurídico, lo que se concatena si se tiene en cuenta que el artículo 208 de la Ley de Amparo es la norma específica al contemplar el tipo penal y estar en el capítulo de responsabilidad de las autoridades, amén de que efectivamente la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe estar condicionada a lo que pueda resolver el Ministerio Público.

Además, el sistema consistente en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser quien directamente realice la consignación ante el Juez de Distrito, se refrendó en la exposición de motivos a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, entre otras razones, se dijo que “tal como lo decidió el Constituyente Permanente al aprobar el nuevo artículo 105 constitucional, el incumplimiento de las sentencias debe ser castigado con la pérdida del cargo y **la consignación directa al juez de distrito** para que este individualice las penas que correspondan”. Así quedó plasmado en el artículo 49 de la citada ley reglamentaria al prever que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación “hiciera una consignación”, los Jueces de Distrito se limitarían a sancionar los hechos, y “si de la consignación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, se deriva la presunción de comisión de un delito diverso, se procedería en términos del artículo 19, párrafo segundo, constitucional.

CAPITULO II

Lo anterior, reafirma que no solamente el poder constituyente de 1917 creó la excepción a la regla general de la consignación, sino que también el constituyente permanente en 1994 y el legislador ordinario en 1995, tanto en el artículo 105, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su ley reglamentaria, respectivamente, refrendaron la vigencia de la institución, por considerarla conveniente para el eficaz cumplimiento de las ejecutorias emitidas en medios de control constitucional jurisdiccionales.

Igualmente, es de tomarse en cuenta que la facultad en comento nace a partir de una ejecutoria en la que se concedió el amparo solicitado, lo que implica la existencia de una violación a las garantías de un gobernado, o bien, que se ha declarado inválido un acto o norma general en una controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, lo que evidencia que el hacer cumplir esa determinación es de orden público y no debe ser burlada por las autoridades, porque de otra forma se afectaría gravemente al Estado de Derecho, de ahí que sea comprensible que se faculte a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a ejercer esa vía de apremio en forma directa sin condicionarlo a determinación del Ministerio Público, porque es susceptible de que se dé el caso que el servidor público a consignar sea por ejemplo el Procurador General de la República, lo que implicaría dejar en sus propias manos el ejercicio de su acción penal.

V. LA VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN ¿CONSIGNACIÓN O VISTA?

Resulta importante el breve análisis de la consignación -denominación otorgada por la ley- realizada en virtud de un incidente de violación a la suspensión en esta investigación, pues guarda analogía con la consignación derivada del incumplimiento de ejecutorias de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en particular con algunas de sus consecuencias, de ahí que dichas instituciones son susceptibles de establecer principios que pueden aplicarse en forma común.

A. En el juicio de amparo

1. El incidente de violación a la suspensión

El incidente de violación a la suspensión encuentra su fundamento en el artículo 107, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever que la autoridad responsable será “consignada a la autoridad correspondiente”: i) cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y ii) cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

Asimismo, el artículo 143, párrafo primero, de la Ley de Amparo, dispone que para la “ejecución” y “cumplimiento” del auto de suspensión, se observarán las disposiciones de los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111 de dicha ley, que consisten en prevenir a la autoridad responsable informe

CAPITULO II

sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia; si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables, la resolución no quedare cumplida, se requerirá al superior jerárquico a fin de que la obligue a cumplir sin demora; las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad por falta de cumplimiento, en los mismos términos que las autoridades señaladas como responsables; el Juez de Distrito o la autoridad que conoció del juicio de amparo, dictarán las medidas necesarias para hacer cumplir su resolución y si no fueran obedecidas comisionará al secretario o actuario para que dé cumplimiento, cuando la naturaleza del acto lo permita, respectivamente.

Como la Ley de Amparo no dispone expresamente la forma en que se debe tramitar la denuncia de violación a la suspensión, debe acudirse a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles en forma supletoria, según lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 33/2003, que dice:²⁵

“SUSPENSIÓN, LA DENUNCIA RELATIVA A SU VIOLACIÓN DEBE TRAMITARSE EN VÍA INCIDENTAL, CONFORME A LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 358 Y 360 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, DE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY DE AMPARO. Del análisis de lo dispuesto en los artículos 104, 105, párrafo primero, 107, 111 y 143 de la Ley de Amparo, que regulan la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se desprende que no señalan el trámite que debe seguir la autoridad que conozca del juicio de amparo indirecto en relación con la denuncia de violación a la suspensión. Sin embargo, dada la naturaleza penal de la

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, abril de 2003, p. 201.

CAPITULO II

sanción prevista en el artículo 206 de la ley citada, que puede llegar a aplicarse a la autoridad que no obedezca un auto de suspensión, resulta indispensable que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento previstas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las cuales se encuentra la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa y, por ende, cuando se trate de aquella denuncia, debe ordenarse la apertura del incidente innominado a que se refieren los artículos 358 y 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al segundo párrafo del artículo 2o. de la Ley de Amparo, en el cual las partes podrán ofrecer los medios de prueba contenidos en los artículos 93, 94 y 361, del mencionado código, a fin de acreditar sus afirmaciones, sin que en el caso sea aplicable la limitación probatoria que establece el artículo 131 de la ley indicada, pues éste sólo regula el trámite del incidente de suspensión en el juicio de amparo indirecto”

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en sus artículos 358, 360 y 361, regulan la tramitación de incidentes innominados, estableciendo que una vez promovido:

a) El Juez mandará dar traslado a las otras partes, por el término de tres días, de cuya vista son susceptibles dos escenarios:

- Que transcurrido el mencionado término, si las partes no promovieran pruebas ni el tribunal las estimare necesarias, se citará, para dentro de los tres días siguientes, a la audiencia de alegatos, la que se verificará concurran o no las partes, y

CAPITULO II

- Que en el citado término, si se promoviere prueba, o el tribunal la estimare necesaria, se abrirá una dilación probatoria de diez días y se verificará la audiencia;

b) Todas las disposiciones sobre pruebas en el juicio, son aplicables al incidente de mérito, en lo que no se opongan a lo preceptuado, con la sola modificación de que las pruebas pericial y testimonial se ofrecerán dentro de los primeros tres días del término probatorio.

c) Se realizara la audiencia de alegatos.

d) El tribunal, dentro de los cinco días siguientes, dictará su resolución.

Ahora bien, el medio de impugnación, en contra de la interlocutoria que resuelve la denuncia de violación a la suspensión, es el recurso de queja con fundamento en el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo, como se consideró por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 55/2004, que indica:²⁶

“SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN AMPARO. LA INTERLOCUTORIA QUE RESUELVE LA DENUNCIA DE SU VIOLACIÓN, ES IMPUGNABLE EN QUEJA. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2003, estableció que la denuncia de violación a la suspensión debe tramitarse a través de un incidente innominado, conforme a lo

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, p. 613.

CAPITULO II

previsto en los artículos 358 y 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo. Por su parte, la fracción VI del artículo 95 de dicha ley prevé dos supuestos de procedencia del recurso de queja, a saber: 1. Contra las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esa ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva, y 2. Contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley. Ahora bien, si se atiende, por un lado, a que la resolución dictada por el Juez de Distrito en el mencionado incidente, aun cuando es especial, se encuentra vinculada necesariamente con el incidente de suspensión y, por otro, a que acorde con lo dispuesto por el artículo 143 de la ley de la materia, para la ejecución y cumplimiento del acto de suspensión se observarán las disposiciones de los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111 de la propia ley, es indudable que las mencionadas resoluciones dictadas en materia de suspensión son equiparables a las emitidas después de concluido el juicio en primera instancia, sin que en su contra proceda el recurso de revisión, por lo que resulta procedente el recurso de queja en contra de la sentencia que resuelve el incidente de violación a la suspensión de conformidad con lo establecido en la fracción VI del artículo 95 de la Ley de Amparo”

En cuanto al fondo, para Jean Claude Tron Petit la suspensión del acto impone por consecuencia a las autoridades obligaciones de desplegar conductas negativas, por regla general, y positivas, de manera excepcional,

CAPITULO II

que de no atenderse incurren en violación absoluta (incumplimiento) o de carácter parcial (exceso o defecto) al mandamiento de suspensión.²⁷

Son finalidades del incidente que se estima fundado: i) Conminar a las autoridades a respetar el mandamiento de suspensión en lo subsecuente y restituir las cosas al estado en que se encontraban al momento de la paralización concedida, y ii) Determinar la responsabilidad en que hubiere incurrido la autoridad.²⁸

Para el primer supuesto, se observarán las disposiciones de los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111, de la Ley de Amparo, mientras que para el segundo, se aplicará el artículo 107, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, la consignación a la autoridad correspondiente.

Es importante señalar, que en realidad, aunque la Constitución utiliza la palabra “consignación”, lo cierto es que se trata de una vista al Ministerio Público para que ejercite la acción penal en contra de quien considere responsable por el incumplimiento, pues como ya se había mencionado en párrafos precedentes, la consignación debe entenderse como el acto jurídico por escrito por el cual un órgano del Estado como titular del *ius puniendi*, ejercita acción penal, es decir, excita al órgano jurisdiccional para que inicie un proceso, una vez acreditados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de un indiciado, lo que no ocurre en el caso concreto.

²⁷ Cfr. *Manual de los incidentes en el juicio de amparo*, 4ª. Edición, México, Themis, 2003, pp. 531-535.

²⁸ *Ibid.*, p. 536.

CAPITULO II

Por último, el incidente puede estimarse infundado por no existir la violación alegada, por ejemplo, el supuesto señalado por Ricardo Ojeda Bohórquez, en que se emite un acto nuevo, esto es, distinto del reclamado en atención a su diverso motivo o causa eficiente, aunque provoque el mismo sentido de afectación del reclamado, como es el caso en que “el acto reclamado es una orden de aprehensión decretada por un juez penal del fuero común, y con posterioridad a la concesión de la suspensión definitiva, es decretada una nueva orden de aprehensión por un Juez de Distrito, caso en el que esta nueva orden, no obstante tener el mismo sentido de afectación (privación de la libertad del quejoso), constituye un acto distinto al reclamado, ya que fue emitido por otra autoridad judicial y en otro proceso penal”.²⁹

2. La sanción

El artículo 206 de la Ley de Amparo establece la sanción para el caso del desacato al mandato de suspensión al prescribir:

"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."

Así las cosas, el reproducido precepto legal señala claramente que la autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión, siendo denunciada por ello, será sancionada en los términos que señala el Código

²⁹ *El amparo penal indirecto (suspensión)*, 3ª. Edición, México, Porrúa, 2002, pp. 515 y 516.

CAPITULO II

Penal Federal, para el delito de abuso de autoridad, esto es, una vez declarada por el órgano jurisdiccional correspondiente la violación a la suspensión, éste debe dar vista con ello al agente del Ministerio Público de la Federación para que si lo considera pertinente ejerza las atribuciones que a su representación compete y, en su caso, el Juez Penal, previos los trámites del proceso correspondiente, aplique o no la sanción establecida en el transcrito numeral 206 de la Ley de Amparo.

En nuestro criterio, al igual que el artículo 208 de la Ley de Amparo, el numeral 206 realiza la descripción típica, exigiendo como presupuestos objetivos del delito: i) la existencia de un auto de suspensión, y ii) que este debidamente notificado a la autoridad responsable, de la forma en que la ley lo prevé (por oficio).

Asimismo, es una descripción que define un estado formal consistente en la desobediencia al auto de suspensión, por tanto, al establecer la conducta se deduce que puede ser por omisión por regla general y por acción en casos excepcionales, que conduzcan normativamente al mismo resultado.

Implícito dentro de la mención autoridad, está la exigencia de que el sujeto activo de la conducta sea un servidor público en la misma, es decir, que puede ser el propio titular, pero también su superior o un inferior, en virtud de que autoridad responsable y responsable penal del delito no son sinónimos, tal como lo diferenció el señor ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventino V. Castro al mencionar: “Tampoco es la autoridad responsable un persona perseguida por haber cometido un ilícito penal. En realidad, frente a un acto de autoridad que no se ajusta a lo dispuesto directa o

CAPITULO II

indirectamente por la Constitución, pueden merecer un doble tratamiento –no formalmente opcional, sino que puede ser sucesivo–, consistente en anularlo por ser contrario a la Constitución, o bien sancionar a su autor por la desobediencia a ésta”.³⁰

Como elementos normativos podemos ubicar las denominaciones de “autoridad responsable”, “auto de suspensión”, y “notificado”, pues respecto de las mismas es menester realizar una valoración jurídica para fijar su alcance.

Por su naturaleza el delito debe ser doloso, esto es, el responsable debió conocer los elementos objetivos y normativos del tipo penal, o bien, previendo como posible el resultado típico, quiso o aceptó su realización, la descripción no establece elementos subjetivos específicos.

Al igual que el artículo 208 de la Ley de Amparo, para efectos de punibilidad se remite a la establecida para el delito de abuso de autoridad en el Código Penal Federal, que prevé prisión, multa, destitución e inhabilitación, por tanto, tiene en ese aspecto las mismas problemáticas inherentes a esa remisión.

Tan es así, que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para este caso estableció que con la citada remisión no se infringía la

³⁰ *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, 4ª. Edición, México, Porrúa, 2000, pp. 147 y 148.

CAPITULO II

garantía de exacta aplicación de la ley, según se plasmó en la jurisprudencia 1a./J. 46/97, que dice:³¹

“APLICACIÓN EXACTA DE LA LEY PENAL, GARANTÍA DE LA, EN RELACIÓN AL DELITO DE VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. El artículo 206 de la Ley de Amparo, al establecer el tipo del delito de desobediencia al auto de suspensión debidamente notificado y hacer la remisión, para efectos de sanción, al de abuso de autoridad previsto por el artículo 215 del Código Penal Federal, no es violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, ya que los principios *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*, en que descansa dicha garantía, se refieren a que un hecho que no esté tipificado en la ley como delito, no puede conducir a la imposición de una pena, porque a todo hecho relacionado en la ley como delito debe preverse expresamente la pena que le corresponda, en caso de su comisión. Tales principios son respetados en los preceptos mencionados, al describir, el primero de ellos, el tipo penal respectivo, y el segundo, en los párrafos penúltimo y último, la sanción que ha de aplicarse a quien realice la conducta tipificada. Así, la imposición por analogía de una pena, que implica también por analogía la aplicación de una norma que contiene una determinada sanción, a un caso que no está expresamente castigado por ésta, que es lo que proscribe el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, no se surte en las normas impugnadas”

Criterio que resulta aplicable al artículo 208 de la Ley de Amparo por identidad de razón, y que por tanto vincula a los órganos jurisdiccionales en términos del numeral 192 de la ley invocada.

³¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, p. 217.

CAPITULO II

B. En la controversia constitucional

Al igual que la regulación para el juicio de amparo, en los artículos 14 al 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé la figura de la suspensión para controversias constitucionales, correspondiendo al ministro instructor la responsabilidad de concederla o negarla, así como establecer sus efectos en autos impugnables en reclamación.

Para el caso de que la autoridad incurriera en violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se hubiere concedido la suspensión, a diferencia del juicio de amparo que prevé un incidente, la parte afectada tiene derecho a interponer el recurso de queja ante el ministro instructor hasta en tanto se falle la controversia, en términos de los artículos 55, fracción I y 56, fracción I, de la ley reglamentaria.

El recurso puede desecharse o admitirse, procediendo en este último caso requerir a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que: i) en un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso, o ii) rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de informes establecerá la presunción de certeza de los actos imputados, sin perjuicio de la imposición de una multa. Una vez transcurrido el plazo o rendido los informes, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes, a fin de que se desahogue pruebas y se formulen por escrito alegatos.

CAPITULO II

Como la suspensión es una figura accesoria a la controversia principal, de fallarse el fondo queda sin materia el recurso de queja planteado, tal como lo consideró el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 138/2000, que dice:³²

“QUEJA RELATIVA AL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. QUEDA SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL REFERIDO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL ES RESUELTO. Si el recurso de queja fue motivado por una supuesta violación a la suspensión concedida en el expediente relativo a una controversia constitucional y es el caso de que ésta fue resuelta, es inconcuso que debe declararse que el citado medio de impugnación ha quedado sin materia. Ello es así, porque la suspensión de los actos cuya invalidez se demandó en la controversia constitucional y que motivó el recurso de queja por una supuesta violación de dicha medida cautelar, exclusivamente rige hasta el momento en que se dicte la sentencia que resuelva la controversia planteada, por lo que al haberse resuelto el asunto principal del cual deriva, tal recurso carece de materia, en virtud de su naturaleza accesoria”.

Toca al ministro instructor elaborar el proyecto de resolución respectivo y someterlo a consideración del Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado:

a) Proveerá lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión, como fue ratificado por el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 69/2003, que indica:³³

³² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, p. 1117.

³³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, noviembre de 2003, p. 449.

CAPITULO II

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. QUEJA POR VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL DECLARARLA FUNDADA, ESTÁ FACULTADA PARA DICTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS A FIN DE OBTENER SU CABAL CUMPLIMIENTO. De la interpretación sistemática de los artículos 41, fracciones IV y VI, en relación con los diversos 55, fracción I, y 58, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se infiere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar fundado un recurso de queja por violación a la suspensión de los actos impugnados en una controversia constitucional, está facultada para dictar las medidas necesarias para obtener su cumplimiento, con independencia de la vista al Ministerio Público Federal respectivo, por la desobediencia cometida”.

b) Se abstendrá de dar vista al Ministerio Público, si por las características particulares del caso, se considera no existió dolo o mala fe para desacatar la medida cautelar, tal como se estimó por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el siete de mayo de dos mil cuatro, al resolver el recurso de queja derivado del incidente de suspensión en la controversia constitucional 89/2003, al mencionarse:

“Finalmente, no pasa inadvertido que el artículo 58, fracción I, de la Ley Reglamentaria, dispone que en caso de resultar fundado el recurso de queja por violación a la suspensión de los actos impugnados, este Alto Tribunal deberá velar porque la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra; sin embargo,

CAPITULO II

esta Segunda Sala estima improcedente determinar responsabilidad alguna en contra del servidor público emisor de los oficios violatorios de la medida cautelar, dado que por la propia complejidad del caso, que subyace dentro de un conflicto limítrofe entre Municipios que constituye precisamente la materia de la litis planteada en el juicio principal, se considera que no existió dolo o mala fe por parte de la autoridad responsable para desacatar la medida cautelar concedida por el Ministro instructor”

c) En cambio, de advertirse el dolo o la mala fe, se dará vista al Ministerio Público de la Federación para que en el ejercicio de sus facultades, proceda contra el responsable de la violación a quien se le sancionará en los términos establecidos en el Código Penal Federal para el delito de abuso de autoridad, por lo que hace a la desobediencia cometida. Así lo ha establecido el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 70/2003, que enuncia:³⁴

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. QUEJA POR VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. CUANDO SE DECLARE FUNDADA DEBERÁ DARSE VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL PARA QUE EJERCITE ACCIÓN PENAL EN CONTRA DEL SERVIDOR PÚBLICO RESPONSABLE. Conforme lo disponen los artículos 55, fracción I, y 58, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación que estimen fundado el recurso de queja por violación al auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión de los actos impugnados en una controversia constitucional, se deberá determinar que la autoridad responsable de la violación sea sancionada en los términos

³⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, noviembre de 2003, p. 433

CAPITULO II

establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que haya incurrido; por lo que, acorde con dichos preceptos legales, deberá darse vista al Ministerio Público Federal que corresponda, con copia certificada de las constancias que integran el expediente relativo, a efecto de que ejercite en contra del servidor público responsable la acción penal correspondiente”.

C. Diferencias y similitudes con el ejercicio de la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La exposición anotada conduce a establecer que tanto la consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en casos de incumplimiento de ejecutorias, como la vista al Ministerio Público por violación a la suspensión, son instituciones susceptibles de confundirse por tener elementos comunes, pero que también guardan diferencias sustanciales, mismas que se plasman a continuación:

La consignación por incumplimiento de sentencias ejecutoriadas	La vista al Ministerio Público por violación a la suspensión
Es una institución de los siguientes medios jurisdiccionales de control constitucional: juicio de amparo, controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad.	Es una institución de los siguientes medios jurisdiccionales de control constitucional: juicio de amparo y controversia constitucional.
Tiene como presupuestos una sentencia ejecutoriada incumplida, ya sea por elusión o repetición del acto reclamado.	Tiene como presupuesto la concesión de una suspensión de actos, cuyas obligaciones negativas o positivas se infringieron total o parcialmente.

CAPITULO II

<p>El único órgano competente para efectuarla es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Son órganos competentes los Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, e incluso otras autoridades a quienes les surta competencia concurrente o auxiliar.</p>
<p>Se determina la existencia del delito y la responsabilidad de un sujeto, que puede ser titular, superior o inferior jerárquico de la autoridad.</p>	<p>Se determina la existencia de violación a la suspensión, pero no se individualiza al sujeto responsable.</p>
<p>Existe un verdadero acto de consignación, pues se ejercita la acción penal ante un Juez de Distrito.</p>	<p>Aunque se utiliza el término consignación, en realidad se trata de una vista al Ministerio Público sobre un hecho delictuoso.</p>
<p>Se separa al servidor público responsable de su cargo.</p>	<p>No se separa a ningún servidor público.</p>
<p>La descripción típica se encuentra en el artículo 208 de la Ley de Amparo.</p>	<p>La descripción típica se encuentra en el artículo 206 de la Ley de Amparo.</p>
<p>La punibilidad es la establecida en el artículo 215 del Código Penal Federal, por remisión.</p>	<p>La punibilidad es la establecida en el artículo 215 del Código Penal Federal, por remisión</p>
<p>El Juez de Distrito que recibe el asunto tiene jurisdicción limitada, pues previa las formalidades esenciales proceso penal, solo puede individualizar la sanción.</p>	<p>El Ministerio Público tiene plenas facultades para determinar quien es el probable responsable de los hechos, y ejercitar o no la acción penal.</p>
<p>Cuando el responsable tenga fuero corresponderá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación solicitar la declaración de procedencia.</p>	<p>Cuando el probable responsable tenga fuero corresponderá al Ministerio Público solicitar la declaración de procedencia.</p>

CAPITULO II

La consecuencia de eludir una ejecutoria o reiterar sus actos, no solamente es el desacato a un mandato judicial, sino también es la subsistencia de actos o leyes inconstitucionales.	La consecuencia de violar una suspensión, no solamente es el desacato a un mandato judicial, sino también el peligro a que quede sin materia el juicio de amparo o la controversia constitucional por consumarse los actos de modo irreparable.
La finalidad es lograr el cumplimiento de la sentencia, retirando al funcionario responsable que ha obstaculizado su cumplimentación, e imponiendo una sanción como consecuencia.	La finalidad es volver las cosas al estado en que se encontraban al momento de emitirse la suspensión, para lo cual se procura su cumplimiento, dando vista al Ministerio Público para efectos de una posible sanción.

D. El caso de la Delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal (violación de suspensión en controversia constitucional).

El entonces Titular de la Delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal promovió controversia constitucional en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que fue registrada con el número 29/2003, señalando como acto impugnado el oficio SFDF/109/03 de 15 de febrero de 2003, suscrito por el Secretario de Finanzas del Distrito Federal por el cual se informó la reducción a la delegación de \$107'063,408.00, por concepto de recursos fiscales hasta en tanto la hacienda pública registrara mayores ingresos, solicitando la suspensión del acto.

Mediante proveído de 4 de abril de 2003, se concedió la suspensión solicitada para los efectos de que “las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan, esto es, para que a partir de este momento la autoridad demandada se abstenga de efectuar trámite o acto alguno tendente a cumplir con el contenido del oficio cuya invalidez se demanda, es decir, se abstenga de

CAPITULO II

reducir del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil tres, asignado a la demarcación territorial en Miguel Hidalgo, la cantidad de \$107'063,408.00 (ciento siete millones sesenta y tres mil cuatrocientos ocho pesos 00/100 m.n.) hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto”,³⁵ precisándose que la medida cautelar surtiría sus efectos desde luego, sin necesidad de que se otorgara garantía.

El anterior acuerdo se notificó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en su carácter de autoridad demandada, el 7 de abril de 2003.

La delegación procedió a solicitar a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, el suministro de recursos para el pago de las obligaciones con proveedores y prestadores de servicios, petición a la que recayó oficio DGSPJGSPAF/1244/2003 de 25 de agosto de 2003, suscrito por el entonces Director General Sectorial Programático-Presupuestal de Progreso con Justicia, Gobierno, Seguridad Pública, Administración y Finanzas de la Subsecretaría de Egresos, dependiente de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, por el cual se le dijo que los recursos solicitados fueron objeto de reducción mediante oficio SFDF/109/03 de 15 de enero del mismo año, y aunque se concedió suspensión del acto, ésta se encontraba *sub judice* puesto que en su contra se había promovido recurso de reclamación.

Contra tal determinación, el entonces Titular de la Delegación Miguel Hidalgo, interpuso recurso de queja en contra del Jefe de Gobierno del Distrito

³⁵ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Sentencia relativa al recurso de queja derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 29/2003”, *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, martes 25 de noviembre de 2003, p. 109.

CAPITULO II

Federal, por violación a la suspensión otorgada en el incidente derivado de la controversia constitucional 29/2003, que previo los trámites legales, se resolvió el 11 de noviembre de 2003 por unanimidad de nueve votos, en el sentido de declararlo procedente y fundado, destacándose las siguientes consideraciones:³⁶

a) Que es en la fecha en que se dicta el auto concesorio de la suspensión cuando ésta surte sus efectos paralizadores, debiendo ser acatada por cualquier autoridad e incluso por cualquier persona, no obstante no tener el carácter de autoridad, tenga alguna injerencia en la ejecución de los actos.

b) Que por tanto, en el caso concreto la medida cautelar otorgada en el auto de 4 de abril de 2003, comenzó a surtir sus efectos al momento de su concesión, puesto que se precisó que esto ocurriría “desde luego”, sin exigir requisito de efectividad.

c) Que la suspensión no dejaba de surtir sus efectos por la simple interposición del recurso de reclamación en contra de la medida cautelar.

d) Que el oficio DGSPJGSPAF/1244/2003 de 25 de agosto de 2003, suscrito por el mencionado director, era violatorio de la suspensión concedida al materializar la retención presupuestal impugnada, con lo que en consecuencia se impedía a la delegación ejercer los recursos presupuestales que le fueron asignados.

³⁶ *Ibid.*, pp.112-114.

CAPITULO II

e) Que se concedía al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un plazo de cinco días hábiles para que por conducto de la Secretaría de Finanzas o de cualquier otra autoridad competente, realizara todas las acciones necesarias a fin de dar cumplimiento a este fallo, en el entendido que de no cumplir se procedería en términos de los artículos 55 y 58 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

f) Que le surtía responsabilidad al director que suscribió el oficio DGSPJGSPAF/1244/2003 de 25 de agosto de 2003, por lo que se daría vista al Ministerio Público de la Federación, “a efecto de que ejercite en contra del servidor público señalado en el párrafo precedente la acción penal correspondiente, lo cual deberá hacer del conocimiento de este Alto Tribunal dentro de los diez días siguientes a su ejercicio”.

Los puntos resolutivos con los que concluyó el asunto fueron:

“PRIMERO.- Es procedente y fundado el presente recurso de queja. - - -

SEGUNDO.- Se declara existente la violación cometida por parte de la autoridad demandada a la suspensión de los actos impugnados, concedida en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 29/2003, decretada por el Ministro instructor mediante proveído de cuatro de abril de dos mil tres, en términos del Considerando Quinto de este fallo. - - -

TERCERO.- Se concede a la autoridad demandada, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la legal notificación de esta resolución, para que por conducto de la Secretaría de Finanzas o cualquier otra autoridad competente, proceda a realizar todas las acciones necesarias a fin de dar cumplimiento a este

CAPITULO II

fallo, lo que deberán hacer del conocimiento inmediato de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el Considerando Quinto de esta sentencia. - - - CUARTO.- Se declara la responsabilidad de ..., en su carácter de Director General Sectorial Programático-Presupuestal de Progreso con Justicia, Gobierno, Seguridad Pública, Administración y Finanzas de la Subsecretaría de Egresos, dependiente de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, por la emisión del oficio número DGSPPPJGSPAF/1244/2003, de veinticinco de agosto de dos mil tres, por lo que se ordena dar vista al Ministerio Público Federal, en los términos y para los efectos precisados en la parte final del Considerando Quinto de esta resolución. - - - QUINTO.- Publíquese esta Resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El 23 de diciembre de 2003 el Ministerio Público ejerció la acción penal correspondiente, que por razón de turno se radicó en el Juzgado Décimo Tercero de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal.

E. El caso de Andrés Manuel López Obrador (violación de suspensión en juicio de amparo)

La transición democrática de México, el acotamiento del poder presidencial, una veces voluntario y otras forzado, trajeron consigo nuevas relaciones entre los poderes del país, tanto en su aspecto horizontal como vertical, pues antes el Presidente era de hecho el árbitro de las contiendas políticas, ahora los conflictos se dirimen por la vía jurisdiccional, lo cual no es negativo ya que es la forma normal de procesarlos en estados democráticos de derecho, es el sometimiento del poder político al derecho, mas no la politización del derecho.

CAPITULO II

Así las cosas, solamente el Presidente es el que había hecho uso de sus facultades constitucionales, invadiendo de hecho otras, mientras que los demás solamente hacía uso de ellos en forma parcial, tal fenómeno implica que ahora se estén utilizando con más frecuencia instituciones jurídicas que si bien existían no se les había presentado el caso concreto, suscitando interesantes discusiones jurídicas por tratarse de asunto inusitados, entre ellos, se encuentran los relacionados con Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el periodo 2000-2006, y en especial con el tema de violación a la suspensión el caso del Encino.³⁷

El asunto dio inicio con la demanda de amparo indirecto promovida el 4 de diciembre de 2000, por Promotora Internacional Santa Fe, S.A. de C.V., en contra de siguientes autoridades: i) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ii) Congreso de la Unión, iii) Secretario de Gobernación, d) Jefe de Gobierno, iv) Secretario de Gobierno, v) Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, vi) Secretario de Transporte y Vialidad, vii) Presidente del Comité del Patrimonio Inmobiliario, viii) Jefe Delegacional de Cuajimalpa de Morelos y ix) Secretario de Seguridad Pública, las últimas siete todas del Distrito Federal.

Se atribuyó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal: i) La expedición del decreto expropiatorio de 9 de noviembre de 2000, publicado en la Gaceta Oficial los días 10 y 14 del mismo mes y año, ii) Los acuerdos,

³⁷ Los datos relativos a este tema se consultaron en las resoluciones concernientes al caso publicadas en: www.scjn.gob.mx/ELENCINO/, así como en el Dictamen de la Sección Instructora en el expediente SI/03/04, relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, *Gaceta Parlamentaria*, Año VIII, 1724-I, 4 de abril de 2005, Anexos.

CAPITULO II

determinaciones que dicte, haya dictado o pretenda dictar, encausados a la ejecución material y cumplimiento del mencionado decreto, y iii) El bloqueo y cancelación de los accesos al predio “El Encino” procedente de la vía pública, en su calidad de autoridad ordenadora y ejecutora.

Asimismo, el quejoso solicitó en su escrito de demanda el otorgamiento de la suspensión.

Correspondió conocer el asunto al Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa con residencia en el Distrito Federal, quien el 6 de diciembre de 2000, admitió la demanda, que se registró con el número 862/2000 y ordenó abrir por duplicado el incidente de suspensión, negando la suspensión provisional. Resolución que fue recurrida en queja ante el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Administrativa del Primer Circuito, quien el 12 de diciembre del mismo año, estimó fundado el medio de impugnación, lo que provocó que el *a quo* otorgara la suspensión provisional para el efecto de que las autoridades responsable se abstuvieran de bloquear y cancelar los accesos al predio de la sociedad mercantil quejosa.

El 15 de diciembre de 2000, el propio Juez de Distrito dictó interlocutoria en la que concedió la suspensión definitiva para que las autoridades responsables: “... paralicen los trabajos de apertura de vialidades, sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado ‘El Encino’, ubicado en la zona la Ponderosa, en la Delegación Cuajimalpa de Morelos, Distrito Federal”; así como para que: “Se abstengan de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa”. La notificación a las autoridades se efectuó el veintiuno del mismo mes y año.

CAPITULO II

Tanto la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Secretario de Gobierno y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal interpusieron recurso de revisión en contra de la anterior resolución interlocutoria, que conoció el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, resolviendo en el sentido de confirmar la suspensión definitiva.

Mediante escrito de 17 de agosto de 2001, el representante legal de la empresa quejosa, presentó ante el Juez denuncia de violación a la suspensión definitiva, ante lo cual se fijó fecha para el desahogo de una inspección requiriéndose a las autoridades responsables del Distrito Federal para que en un plazo de tres días informaran lo que a sus derechos conviniera, con el apercibimiento que de no hacerlo se tendría por ciertas las manifestaciones del promovente. El informe del Jefe de Gobierno, al igual que los demás documentos presentados por esa autoridad, fueron suscritos por el Secretario de Gobierno en su ausencia.

El 28 de agosto de 2001 se desahogó la inspección, que en su parte relevante para el tema dice:

“4.- Falta de acceso al predio no expropiado por motivo de construcción de las vialidades citadas. En este punto y a fin de dejar plenamente satisfecho el planteamiento de la quejosa, me cerciore de la existencia de una vereda de aproximadamente cincuenta centímetros de ancho que presenta condiciones gráficas irregulares ya que en ellas se encuentra piedras, lodo, ramas que pertenecen a la geografía haciendo constar que en forma personal pude constatar que a través de esa vereda puede acceder al interior del predio que constituye ‘El Encino’, atravesando por

CAPITULO II

una puerta de malla ciclónica ... Por cuanto hace a la parte norte del predio que colinda con la avenida Vasco de Quiroga hago constar que el predio 'El encino', fue dividido en dos partes, como consecuencia de la ejecución del decreto expropiatorio, así mismo este fedatario judicial tuvo acceso del lado norte del predio colindante con la avenida Vasco de Quiroga a través de un camino con características geográficas similares a la vereda anteriormente descrita, al inicio de dos metros y medio de ancho, los cuales se reducen conforme avanza el mismo, llegando a un aproximado de un metro y medio. Se destaca el hecho de que al final de este camino no existe acceso vehicular a la parte proporcional al terreno que ocupa 'El Encino'. Por cuanto hace al acceso de la parte del predio que conducía el camino anteriormente referido, el cual se encuentra truncado por el paso de la avenida Vasco de Quiroga, lado sur de la misma y impide la introducción tanto de vehículos como de personas por esa parte. - - - 5.- Se hace constar que tanto por el lado de la avenida Fernández Graef y Vasco de Quiroga el predio 'El Encino' está rodeado por malla ciclónica, la cual no permite el libre acceso al inmueble a no ser que sea removida en la parte proporcional de tierra que se encuentra del lado norte de la avenida Vasco de Quiroga, por lo que hace al lado sur de la misma de hace constar que aún cuando la malla ciclónica existente pudiese ser removida la imposibilidad física para introducirse al terreno que constituye 'El Encino', persistía toda vez que con la construcción de la propia avenida, fue dividido el predio en taludes de aproximadamente veinticinco y treinta metros de altura. Dando fe también que al llegar a la parte superior del terreno, se aprecia un camino de terracería el cual está truncado debido a la construcción de la vialidad originando un talud de aproximadamente quince metros de altura. - - - 6.- Se hace constar que debido a los taludes que se encuentran tanto del lado de la avenida Fernández Graef como de la avenida Vasco de Quiroga no es dable sacar la maquinaria del interior del predio denominado 'El encino', ello debido

CAPITULO II

a que dicha maquinaria se encuentra en la parte proporcional del predio que se encuentra entre ambas avenidas”.

Por resolución de 30 de agosto de 2001, el Juez de Distrito declaró fundado el incidente de violación a la suspensión, los puntos resolutivos primero y segundo fueron:

“PRIMERO: Se declara fundado el incidente de violación a la suspensión definitiva (considerando tercero), toda vez de que se ha continuado con los trabajos de apertura de las vialidades denominadas Carlos Graef Fernández y Vasco de Quiroga en el predio denominado El Encino, particularmente en las fracciones que fueron expropiadas se continúan construyendo las vialidades en concreto, por lo que se efectúan trabajos de remoción y movimientos de tierra, lo que pone de manifiesto que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ha controvertido la suspensión definitiva decretada en resolución del catorce de marzo de dos mil uno. - -
- SEGUNDO: Para los efectos precisados en la parte final del considerando tercero de la resolución, gírese en su oportunidad atento oficio al Agente del Ministerio Público de la Federación Adscrito, a efecto de que proceda en términos de lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley de Amparo respecto de los hechos materia de ésta denuncia de violación a la suspensión, informando las gestiones realizadas al respecto dentro del plazo de setenta y dos horas, contados a partir del momento de que quede firme esta resolución”.

El Secretario de Gobierno del Distrito Federal, en ausencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, interpuso recurso de queja en contra de la resolución anterior, que resolvió en definitiva el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el 23 de enero de 2002,

CAPITULO II

declarándolo infundado por mayoría de votos, sobresale que en su cuarto considerando se dijo que “la recta interpretación de los efectos señalados, implica la libertad de acceder libremente al predio propiedad del quejoso, es decir, que debe permitirse que tanto vehículos como personas tengan posibilidad de entrar sin obstáculo, lo que en forma alguna se ha respetado por las autoridades recurrentes”, por lo que quedó firme la resolución que declaró violada la suspensión definitiva.

Independientemente de lo anterior, destacan del voto particular las siguientes consideraciones:

“Con el objeto de resolver la cuestión planteada, debe tenerse presente el estado en que se encontraban las cosas al momento de otorgarse la suspensión definitiva materia de esta queja, sin embargo, de la revisión de las constancias que obran en autos, no aparece ningún elemento por el que se demuestre el estado en que se encontraban los accesos al predio en controversia, ya que sólo aparece la copia certificada de la ejecutoria del treinta de mayo de dos mil uno emitida por este Tribunal al resolver el incidente de revisión 1627/2001, en donde fueron transcritos los antecedentes que hizo valer la parte quejosa al solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal (...) Tal conclusión derivó de la valoración a las pruebas ofrecidas por la denunciante, con las que el juez de la causa llegó a la conclusión de que el actuario judicial dio fe de que sí se realizan trabajos de nivelación y remoción de tierra para la apertura de las vialidades referidas y que el Jefe de Gobierno al rendir su informe manifestó que en las fracciones expropiadas se continúan construyendo las vialidades, además de que también tomó en consideración la fe de hechos realizada por el notario público número ciento ochenta y uno del Distrito Federal, Miguel Soberón Mainero, con posterioridad al

CAPITULO II

otorgamiento de la medida cautelar (...) Lo anterior, es insuficiente para que el juez de causa hubiese determinado que la autoridad responsable realizó actos que violaban la suspensión definitiva, pues no debe perderse de vista que respecto a los actos reclamados consistentes en el desposeimiento de las dos fracciones de su predio que fueron expropiadas, concluyó que se trataba de actos consumados, por lo que consideró improcedente conceder la suspensión definitiva, pues sería tanto como haber dado a la medida suspensiva efectos restitutorios que sólo son propios al resolver la cuestión de fondo planteada. - - - Ahora bien, tomando en consideración que precisamente la quejosa no tenía la posesión de las fracciones de su predio expropiadas, el juez federal concedió la suspensión para el único efecto de que las autoridades responsables paralizarán los trabajos de apertura de vialidades sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado 'El Encino' ubicado en la Zona la Ponderosa, en la Delegación del Distrito Federal en Cuajimalpa de Morelos, así como para que se abstuvieran de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa: - - - En este orden de ideas, es fundado lo alegado por el recurrente en el sentido de que sí existe acceso a las fracciones de terreno que no fueron expropiadas a la denunciante, aún y cuando en las fracciones expropiadas se continúa con la apertura de las vialidades referidas, esto es así, pues como esta visto, la suspensión se otorgó únicamente para que la quejosa tuviera acceso por la parte de las fracciones de terreno expropiadas a la otra parte del predio que no fue expropiado y con la inspección ocular se constató que sí existe el acceso en controversia (...) En consecuencia, es claro que si la quejosa denunció la violación a la suspensión definitiva, correspondía a ella probar que se le impedía el acceso al predio de su propiedad, sin embargo, se hace nuevamente hincapié en que no existe constancia alguna en autos que corrobore el estado en que se encontraban las fracciones de terreno expropiadas al momento de otorgarse la suspensión definitiva, ni la forma

CAPITULO II

ni el lugar que guardaban los accesos al predio no expropiado así como el estado y altura de los taludes de tierra a que se refiere la quejosa en su demanda de Amparo, por lo que se considera que con las pruebas valoradas por el juzgador sólo se acreditó que se continuaban con los trabajos de apertura de vialidades, lo que no fue materia de la suspensión definitiva, pero no acreditó la quejosa que estaban bloqueados los accesos y que se le impedía el paso a la otra parte del predio no expropiado, pues está visto que el actuario judicial no observó ningún bloqueo y si en cambio, tuvo acceso al predio de la quejosa”.

Al recepcionarse en el Juzgado de Distrito el testimonio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de la resolución dictada en la queja Q.A. 787/2001, se dio vista al Agente del Ministerio Público de la Federación, con apoyo en el Artículo 206 de la Ley de Amparo, el representante social pidió copia certificada de todo lo actuado en el cuaderno incidental, aperturandose la averiguación previa A.P. 1339/FESPLE/2001.

Cabe señalar que en el expediente principal del juicio de amparo 862/2000, el 5 de octubre de 2001, se emitió sentencia definitiva en la que se amparo al quejoso contra las autoridades dependientes del Distrito Federal. El 17 de abril de 2002 se confirmó la concesión por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.

Promotora Internacional Santa Fe, S.A. de C.V., el 20 de junio de 2003, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra del Procurador General de la República y otras autoridades, por no haber decidido si procedía o no ejercer la acción penal en contra de las autoridades

CAPÍTULO II

responsables, respecto de las cuales se consideró que habían incurrido en violación a la suspensión definitiva concedida en el juicio de amparo administrativo 862/2000. Correspondió conocer el asunto al Juez Cuarto de Distrito "A" de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal quien decretó el sobreseimiento en el juicio respecto a diversas autoridades y otorgó el amparo a la quejosa en relación con el Agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la mesa XV de la Fiscalía para la Atención de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Previstos en Leyes Especiales de la Procuraduría General de la República, para el único efecto de que, en un plazo de treinta días, determinara la procedencia o no del ejercicio de la acción penal en la averiguación previa 1339/FESP/2001. La anterior sentencia se impugnó por el Ministerio de la Federación, siendo confirmada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Mediante escrito presentado el 19 de mayo de 2004, el Ministerio Público de la Federación solicitó la instauración de procedimiento de declaración de procedencia en contra del servidor público Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal al considerarlo responsable de la comisión del delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, sancionado por el numeral 215 del Código Penal Federal, por lo cual se abrió el expediente SI/03/04, en el que la sección instructora determinó por mayoría de votos de los diputados Rebeca Godínez y Bravo (PRI), Álvaro Elías Loredó (PAN) y Francisco Cuauhtémoc Frías Castro (PRI), contra el voto de Horacio Duarte Olivares (PRD), proponer los siguientes puntos resolutivos de dictamen:

CAPITULO II

“DECLARATORIA. - - - La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en el ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 74, fracción V y 111, de Constitución Federal declara. - - - PRIMERO.- Ha lugar a proceder penalmente en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, como consecuencia del procedimiento de declaración de procedencia en el que ha quedado acreditada la existencia del delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, relacionado con el 215 del Código Penal Federal y su probable responsabilidad, por las razones expuestas en los considerandos sexto y séptimo del dictamen emitido por la Sección Instructora. - - - SEGUNDO.- En términos del párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el c. Andrés Manuel López Obrador queda separado del encargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en tanto esté sujeto a proceso penal y en consecuencia a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. - - - TERCERO.- Las determinaciones contenidas en la presente declaratoria, de ninguna manera prejuzgan respecto a la existencia del delito y la probable responsabilidad penal del c. Andrés Manuel López Obrador, por lo que quedan intocadas las facultades legales del Ministerio Público de la Federación y las autoridades jurisdiccionales, para que en ejercicio de sus funciones, realicen las actuaciones que consideran pertinentes. - - - - TRANSITORIOS - - - PRIMERO.- Notifíquese personalmente al servidor público imputado, Andrés Manuel López Obrador, y por oficio al Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a la Dirección de Delitos Previstos en Leyes Especiales de la Procuraduría General de la República. - - - SEGUNDO.- Comuníquese esta decisión a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para su conocimiento. - - - TERCERO.- Comuníquese al Ejecutivo Federal para su conocimiento, publicación en el Diario Oficial de la Federación y efectos legales a que haya lugar”.

CAPITULO II

La Cámara de Diputados se erigió en jurado de procedencia el 7 de abril de 2005, en el que se determinó por mayoría aprobar el dictamen cuyos puntos se reprodujeron. Sin embargo, la asamblea legislativa, por mayoría de sus integrantes, con fundamento en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no aprobó en definitiva el desafuero del Jefe de Gobierno, lo que provocó que tanto la Cámara de Diputados como la Asamblea promovieran controversias constitucionales, en las que no fue concedida la suspensión en ambos casos, pues hubiera implicado darle a la medida efectos restitutorios.

Como puede advertirse de lo hasta aquí narrado, el caso de El Encino ha traído consigo una serie de aristas interesantes para los estudiosos del derecho, que han presenciado como instituciones jurídicas, nunca o poco utilizadas, han tenido que desempolvarse convirtiendo al derecho en un gran juego de ajedrez de los actores políticos, que si bien es un escenario inusual, resulta del todo válido, así por ejemplo el caso en análisis ha provocado un debate jurídico, unas veces muy técnico, otras influenciado por la conveniencia política.

Destaca por supuesto los argumentos jurídicos utilizados a favor del Jefe de Gobierno, que son sintetizados por Miguelángel García-Domínguez bajo los siguientes rubros:³⁸

³⁸ *Cfr. Valoración jurídica sobre la petición de desafuero contra Andrés Manuel López Obrador*, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004, pp. 5-13.

CAPITULO II

a) Improcedencia de la petición de remoción de fuero.- Sostiene que el artículo 107, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece quién está facultado para consignar a la autoridad responsable por violación a la suspensión, por lo que se realiza una “interpretación sistemática” con la fracción XVI del mismo precepto, 105 y 143 de la Ley de Amparo para concluir que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que debía decidir en estos casos si separaba al Jefe de Gobierno del Distrito Federal de su cargo y lo consignaba al Juez de Distrito, por tanto, no correspondía al Ministerio Público de la Federación promover la declaración de procedencia, que debe sobreseerse.

b) Responsabilidad penal.- Se argumenta que si bien el artículo 206 de la Ley de Amparo, remite para su sanción al numeral 215 del Código Penal Federal, éste en ninguna de sus fracciones tipifica la conducta consistente en desobedecer un auto de suspensión debidamente notificado, sin que haya una norma que establezca la pena aplicable, pues el precepto prevé dos punibilidades distintas, y si el Juez decidiera aplicar cualquiera de ellas tendría que utilizar la analogía, lo que atentaría contra el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando exista la jurisprudencia 19/97 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su consideración contradice el precepto constitucional.

c) Conducta tipificada como delito.- Se alega que no se realizó la conducta tipificada en el artículo 206 de la Ley de Amparo, pues desde que se concedió la suspensión definitiva ya existía la dificultad de acceso, de tal suerte que eran actos consumados respecto de los cuales no procedía la

CAPITULO II

suspensión; que la única forma de acreditar cómo se encontraba el predio antes de la suspensión y después de ésta, era con una prueba pericial topográfica que no fue ofrecida por las partes, por tanto, no hay forma de comprobar si el acceso al predio existía o no al concederse la suspensión y, en consecuencia, si se descató; que el actuario en su diligencia dio fe de la existencia de un vereda por la que accedió al predio.

Ahora bien, en lo relativo al artículo 107, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no hay bases para derivar sistemáticamente que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar la separación del cargo y la consignación al Juez de Distrito, pues esta facultad emana de la fracción XVI y se aplica únicamente para los supuestos de repetición del acto y elusión de sentencias en forma inexcusable, por tanto, corresponde dar vista al Ministerio Público, a la autoridad competente para resolver la denuncia de violación a la suspensión, que por regla general es quien expidió la medida precautoria, pero no consignar. Lo anterior se robustece si se tiene en cuenta que es un delito que se persigue de oficio, de tal suerte que basta la vista al Ministerio Público para que en ejercicio de sus facultades constitucionales determine la existencia del probable responsable.

En lo concerniente a la infracción a la garantía de exacta aplicación de la ley, ya hemos adelantado que en nuestra consideración no existe, puesto que la descripción típica se encuentra en el artículo 206 de la Ley de Amparo y su punibilidad en el numeral 215 del Código Penal Federal, que si bien prevé dos sanciones, no es necesario acudir a la integración analógica para establecer cuál es la correspondiente, pues ésta se deriva de la evolución histórica

CAPITULO II

legislativa, y conforme al principio de mayor beneficio, reiterándose que en el artículo 215 de la ley penal no tenía porque establecerse la descripción típica ya que ésta se encuentra en el numeral 206 de la Ley de Amparo, y la remisión al citado precepto era solo para efectos de la sanción, temas que se analizaran en el cuarto capítulo.³⁹

Por último, en lo relativo al cuerpo del delito, sin duda se dan argumentos relevantes para su análisis en el proceso penal, pero destacan aspectos poco estudiados relativos a la responsabilidad penal, tales como la acreditación de la forma de autoría del servidor público, así como el dolo, ya que una cosa es que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea autoridad responsable, y otra distinta es que el sujeto titular sea responsable penalmente del delito de violación a la suspensión, en virtud de que es de subrayarse no intervino en el juicio de amparo directamente, sino a través de subalternos, especialmente del Secretario de Gobierno, y que los abogados declararon que lo enteraron hasta que el asunto empezó a aparecer en los medios de comunicación, por lo que resulta relevante determinar cuando fue esto, ya que si es posterior a la determinación de violación a la suspensión, resultara indudable la ausencia de dolo en su actuar.

Es menester recordar que precisamente la controversia constitucional 29/2003 a que se ha hecho referencia en párrafos precedentes,⁴⁰ fue promovida por el entonces Titular de la Delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y que a pesar de que se

³⁹ Vid. "I. Los artículos 208 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", capítulo IV, *infra*, pp. 282 y ss.

⁴⁰ Vid. *supra*, pp. 128-131.

CAPITULO II

estimó fundado un recurso de queja promovido por violación a la suspensión concedida en el incidente, no se le consideró, por el sólo hecho de ser titular de la autoridad demandada, responsable del delito, sino que se le ordenó proveyera el cumplimiento de la suspensión y se estimó responsabilidad para un subalterno que en forma directa infringió la suspensión, dando vista al Ministerio Público respecto de su acto.

Lo anterior es importante, puesto que la circunstancia de ser titular de la administración pública federal o local, por sí hace surgir responsabilidad política y hasta administrativa para su titular, pero la responsabilidad penal es distinta, pues para ello se tienen que contar con elementos que conduzcan a determinar que fue el autor material del delito y actuó con dolo, tarea difícil de comprobar si se tiene en cuenta que un funcionario como el citado delega múltiples facultades en sus subalternos, y no existe un solo juicio en contra de la autoridad que encarna sino miles de todas las materias, de ahí que resulte en los hechos complicado, el acreditamiento de la responsabilidad penal en un proceso, cuando menos con las pruebas existentes y que fueron presentadas ante la Cámara de Diputados.

Sin embargo, en el presente asunto ya no se llegará al análisis del cuerpo del delito y la probable responsabilidad, en razón de que al efectuarse la consignación, el Juez Décimo Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal emitió acuerdo el 22 de abril de 2005 en la causa penal 34/2005, en el sentido de negar la orden de presentación solicitada en razón de que el Ministerio Público dispuso de la libertad del indiciado

CAPITULO II

cuando no tenía facultades para ello porque no estuvo detenido ni se le había librado orden de detención por urgencia.⁴¹

Lo anterior provocó el relevo del entonces Procurador General de la República, para dar paso, con otro titular, al cambio de la interpretación que había realizado del artículo 206 de la Ley de Amparo, pues el 5 de mayo de 2005 la Procuraduría emitió un comunicado en el que se hace saber que el representante social determinó consultar el Subprocurador de Investigaciones Especializadas en Delitos Federales, el no ejercicio de la acción penal, apoyándose en la argumentación consistente en que la ley penal no prevé una punibilidad exactamente aplicable a la descripción típica, como lo exige el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴²

⁴¹ *Vid.* Causa 34/2005 Radicación y negativa de orden de presentación (comparecencia), www.cjf.gob.mx.

⁴² "El Ministerio Público de la Federación considera probable responsable al C. Andrés Manuel López Obrador en el caso del predio 'El Encino'. Por falta de claridad en la sanción, no ejercitará acción penal", *El Sol de México*, 5 de mayo de 2005.

CAPITULO TERCERO

ALGUNOS PRECEDENTES IMPORTANTES

I. CONSIGNACIONES REALIZADAS

A. Incidente de inejecución de sentencia 21/1930

La Compañía Mexicana de Petróleo “El Águila”, S.A., por conducto de su representante promovió juicio de amparo indirecto con actos del Presidente Municipal de Temapache, residente en Álamo, Veracruz, su Tesorero, el Inspector del Trabajo en la Zona de Tuxpan y el Receptor de Rentas del Estado, consistentes en la multa de \$300.00 (trescientos pesos 00/100 m.n.) impuesta por supuestas infracciones a la Ley del Trabajo, y su ejecución.

Correspondió conocer de la demanda al Juzgado de Distrito de Tuxpan, Veracruz, quien emitió sentencia en la que amparó a la sociedad mercantil quejosa contra el acto consistente en el mandamiento del Presidente Municipal de Temapache, al imponer la multa a solicitud del Inspector de Trabajo en la zona de Tuxpan, y que tratan de ejecutar el Tesorero Municipal y el Receptor de Rentas del Estado. Esta sentencia causó ejecutoria por no haberse interpuesto el recurso de revisión.

Posteriormente, el representante del quejoso acudió al Juzgado de Distrito manifestando que se había dirigido al Presidente Municipal de Temapache para que ordenara a la Tesorería Municipal la devolución de la

CAPITULO III

multa de \$300.00 (trescientos pesos 00/100 m.n.) que fueron depositados con el objeto de que surtiera sus efectos el auto de suspensión.

El Juez de Distrito ordenó que se pidieran informe a la autoridad, quien lo rindió reconociendo el depósito y alegando que era imposible devolver la citada cantidad en vista de que el erario municipal atravesaba por una situación crítica, pero que tan pronto como estuviera en condiciones de satisfacer tal devolución ésta sería realizada inmediatamente.

Visto el informe el Juez de Distrito requirió a la autoridad para que en el término de veinticuatro horas diera cumplimiento a la sentencia, el nuevo Presidente Municipal negó la devolución de la cantidad en comento, aduciendo que en los libros de la tesorería no aparecía el referido depósito, de tal suerte que se encontraba imposibilitado para hacer la devolución.

Se efectuaron nuevos requerimientos al Tesorero Municipal de Temapache y al Ayuntamiento de ese lugar como superior jerárquico del Presidente Municipal, al no darse cumplimiento a la ejecutoria el Juez de Distrito mandó los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos del entonces artículo 126 de la ley reglamentaria del juicio de amparo y 107, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 6 de abril de 1931, el entonces Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que como antes se había reconocido de manera expresa la realización del depósito de referencia, era de aplicarse la separación del cargo y consignación al Juez respectivo para que juzgara al

CAPITULO III

Tesorero y Presidente Municipal de Temapache, posteriormente se realizó un estudio para determinar si era el caso de aplicar la misma sanción al Ayuntamiento de Temapache, para lo cual se realizó una interpretación de los artículos 126 de la Ley de Amparo y 107, fracción XI, de la Constitución, concluyendo:

a) Que el superior jerárquico de la autoridad responsable debe constreñir a ésta para que ejecute la sentencia de amparo.

b) Si los requerimientos a la autoridad responsable y al superior jerárquico no dan resultado satisfactorio, la sanción que impone la fracción XI del artículo 107 de la Constitución, comprende nada más a la autoridad responsable.

c) Si bien el superior jerárquico es responsable en los mismo términos que la autoridad inferior en los casos en que sin justificación no ejecutan la sentencia de amparo, no procede aplicarles la sanción en comento, esto es, la separación del cargo, porque no hay precepto legal que ordene que el superior jerárquico debe ser separado de su cargo cuando a pesar de ser requerido por el Juez de Distrito no hace cumplir la sentencia.

Así las cosas, la ejecutoría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación finalizó con los siguientes resolutivos:

“PRIMERO: Es procedente aplicar la fracción XI del artículo 107 de la Constitución al Presidente Municipal, señor ..., y Tesorero Municipal, señor ..., del Ayuntamiento del Temapache, Estado de Veracruz, por

CAPITULO III

haber eludido el cumplimiento de la sentencia recurrida en el juicio de amparo promovido por la Compañía Mexicana de Petróleo ‘El Águila’, S.A., contra actos de esos dos funcionarios y del Inspector del Trabajo y receptor de rentas de Tuxpan. - - - Por consecuencia, deben ser separados de sus cargos, tanto el Presidente como el Tesorero Municipales mencionados y consignados al Juez Tercero de Distrito de Veracruz para los juzgue. - - - SEGUNDO: No ha lugar a la aplicación de lo dispuesto por la fracción XI del artículo 107 de la Constitución contra el Ayuntamiento de Temapache, superior de aquellas autoridades responsables, por cuanto se refiere a la separación de sus respectivos cargos de los miembros que integran ese cuerpo. Pero sí es procedente consignar al mencionado Ayuntamiento al Ministerio Público Federal para los efectos que procedan. - - - TERCERO: Hágase saber esta resolución tanto al Gobernador del Estado de Veracruz, como al Ayuntamiento de Temapache, para su más exacto cumplimiento”.

Con base en la sentencia en comento se elaboraron dos tesis que respectivamente indican:¹

“SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDIENCIA A LAS. 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 las últimas autoridades se les ha requerido, y ellas son quienes eluden el cumplimiento del fallo”.

¹ La primera fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Pleno, Tomo XXXI, p. 2009; la segunda en el *Informe 1931*, Quinta Época, Pleno, p. 94.

CAPITULO III

“EJECUCIÓN DE SENTENCIA. FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL. Por lo que toca al superior jerárquico, no es procedente aplicarle la sanción de referencia, porque ni la fracción XI del artículo 107 de la Constitución, ni la que contiene el 126 de la reglamentaria de los 103 y 104 constitucionales, ni ninguna otra, ya sea de la Constitución, ya de aquella ley, ordenan que el superior jerárquico debe ser separado de su cargo cuando, a pesar de haber sido requerido por el Juez de Distrito, no hace cumplir la sentencia de amparo. Pero esto no quiere decir que el superior jerárquico no sea responsable, por lo que procede consignarlo al Juez de Distrito respectivo”.

Cabe aclarar que la última parte de la anterior tesis no corresponde a lo plasmado en la ejecutoria, toda vez que solamente a la autoridad responsable se consignó ante el Juez de Distrito, más no al superior jerárquico, esto es la Ayuntamiento, pues de ellos se ordenó realizar la denuncia al Ministerio Público correspondiente.

B. Incidente de inejecución de sentencia 3/1931

En este asunto el quejoso promovió juicio de amparo indirecto contra actos del Presidente Municipal y Regidor de Tierras de Villa de Cuauhtémoc, Agente Municipal de El Barco, y Administrador de Rentas, encargado del Registro Público de la Propiedad en Pánuco, consistentes en haber dado entrada a una solicitud de varios campesinos para ocupar terrenos de la propiedad del peticionario de amparo, en arrendamiento, y ordenado que se les diera posesión de las tierras, para la primera de las autoridades citadas, mientras que para las restantes el tratar de ejecutar la órdenes giradas por el

CAPITULO III

Presidente Municipal y en la fijación del precio que debían pagar los campesinos por la ocupación de los terrenos.

La demanda se radicó ante el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, quien concedió el amparo solicitado, una vez que la sentencia causó ejecutoria, el quejoso presentó escrito en el que informó que al solicitar al Presidente Municipal de Villa Cuauhtémoc la restitución de la posesión de su terreno, dicha autoridad le expresó que carecía de fuerzas para hacerlo, pues sólo disponía de dos gendarmes que eran insuficientes para llevar a cabo el desalojo de los campesinos.

El Juez de Distrito requirió al Presidente Municipal para que cumpliera la sentencia de amparo, ante lo cual se le contestó que ya se les había requerido a los campesinos que desocuparan el terreno, expresando que carecía de fuerzas para ejecutar lo mandado. Por su parte, el quejoso le solicitó al Juez que empleara la fuerza pública solicitándola del Jefe de las Operaciones de Pánuco; sin embargo, el juzgador estimó conveniente requerir al Regidor de Tierras de Villa Cuauhtémoc y al Agente Municipal de El Barco que hicieran cumplir la sentencia, las cuales informaron que ya habían notificado a los campesinos. El Juez requirió al Ayuntamiento como superior jerárquico del Presidente Municipal, quien le informó que los campesinos manifestaron que estaban en posesión del terreno conforme a la Ley de Ejidos de 6 de enero de 1915, que ya habían hecho la solicitud al Gobernador del Estado y que tenían cultivado el terreno donde ya habían construido sus hogares; además, el Ayuntamiento expresó que para el caso de que fuera necesaria la desocupación no contaban con fuerzas suficientes para hacerlo. En respuesta el Juez de Distrito, con fundamento en el entonces artículo 126

CAPITULO III

de la Ley de Amparo ordenó que se remitieran los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 24 de agosto y 7 de septiembre de 1931, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió:

a) Que si las autoridades responsables no han insistido en la repetición del acto, y si no han ejecutado la sentencia porque carecen de fuerzas suficientes para ello, tal circunstancia no constituye una elusión del fallo en virtud de encontrarse imposibilitadas, por ende, no procedía aplicar la sanción prevista en el artículo 107, fracción XI de la Constitución.

b) En contradicción con lo antes dicho, se consideró que: “Únicamente procede en el caso consignar los hechos al Juez de Distrito correspondiente, para los efectos a que haya lugar”, pero no se mencionó para que efectos, debiendo deducirse que en este asunto se consideró no procedía la “separación” del cargo, pero si la consignación, lo cual resulta del todo ilógico puesto que ambas consecuencias van aparejadas.

c) Que el Juez de Distrito requiriera el auxilio de la fuerza pública por los conductos debidos, siempre y cuando no apareciere que los campesinos, al momento de la ejecución, ocupan los terrenos a título de dotación de ejidos.

Lo anterior dio lugar a una decisión dividida plasmada en los siguientes resolutivos:

CAPITULO III

“PRIMERO: No ha lugar a la aplicación de la sanción a que se refiere la fracción XI del artículo 107 constitucional, contra los ciudadanos Presidente Municipal del Ayuntamiento de Villa Cuauhtémoc, señor ..., Regidor de Tierras del propio Ayuntamiento, ciudadanos ..., y Agente Municipal de El Barco, ciudadano ... Igualmente no ha lugar a la aplicación de la repetida sanción, contra el superior jerárquico, o sea el Ayuntamiento de Villa Cuauhtémoc. - - - SEGUNDO: Dígase al Juez de Distrito que se le autoriza para que pida el auxilio de la fuerza pública para hacer ejecutar la sentencia que amparó al señor ..., siempre y cuando no aparezca que los campesinos que actualmente ocupan las tierras que reclama el mencionado señor ..., tengan la posesión de ellos a título de dotación de ejidos. - - - TERCERO: Consígnense los hechos a que se refiere esta ejecutoria al ciudadano Juez Tercero de Distrito de Veracruz, para los efectos procedentes. - - - CUARTO: Devuélvanse los autos al Juzgado de su origen, con copia de esta resolución. - - - QUINTO: Notifíquese; publíquese; y, en su oportunidad, archívese el expediente. - - - Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos contra cinco de los señores Ministros De la Fuente, Urbina, Machorro Narváez, Ortega y Presidente García, por lo que se refiere a la no aplicación de la sanción de la fracción XI, del artículo 107 constitucional, al Presidente Municipal y Regidor de Tierras del Ayuntamiento de Villa Cuauhtémoc; por mayoría de siete votos de los ciudadanos Ministros Valencia, Couto, Osorno Aguilar, Díaz Lombardo, Machorro Narváez, Padilla y Barba, contra cinco de los ciudadanos Ministros De la Fuente, Guzmán, Vaca, Urbina, Ortega y Presidente García, por cuanto toca a la no aplicación de la repetida sanción al Agente Municipal del El Barco; por mayoría de ocho votos contra cinco de los señores Ministros Valencia, Urbina, Padilla, Ortega y Moreno, respecto de la autorización para que el Juez de Distrito haga uso de la fuerza pública; por mayoría de nueve votos contra cuatro de los señores Ministros De la Fuente, Urbina, Ortega y Presidente García, por lo que

CAPITULO III

toca a la adición presenta por el ciudadano Ministro Calderón, en el sentido de que el ciudadano Juez de Distrito debe usar de la fuerza pública siempre y cuando no aparezca del informe de la Comisión Local Agraria que los campesinos están ocupando las tierras que reclama el ciudadano ..., a título de ejidos; y por mayoría de ocho votos contra cinco de los señores Ministros Valencia, Díaz Lombardo, Padilla, Ortega y Moreno, por cuanto se refiere a la consignación de los hechos a la autoridad judicial correspondiente; debiendo hacerse constar que la votación relativa a la no aplicación de la fracción XI del artículo 107 constitucional al Agente Municipal del El Barco, fue tomada en la sesión de veinticuatro de agosto próximo pasado en que se inició la audiencia de este negocio”.

De la ejecutoria en comento se creó el siguiente criterio:²

“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. Si bien es cierto que la fracción XI del artículo 107 constitucional, ordena que sea separada inmediatamente de su cargo y consignada la autoridad que insistiere en la repetición del acto reclamado, o que tratase de eludir la sentencia de amparo, también lo es que dicha sanción no es aplicable cuando aparece que las autoridades responsables no han insistido en la repetición del acto y han dejado de ejecutar la sentencia, sólo porque carecen de la fuerza material necesaria para ello; en tal caso, deben consignarse los hechos al Juez de Distrito correspondiente, para los efectos a que haya lugar, y éste, procediendo en los términos de la circular número 36 de la Suprema Corte de Justicia, debe, por los conductos debidos, requerir el auxilio de la fuerza pública, para que se cumpla la sentencia, salvo que las condiciones jurídicas creadas con posterioridad al fallo de amparo, hagan

² Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXII, p. 1997.

CAPITULO III

legalmente imposible que el fallo se ejecute” (Incidente de inejecución de sentencia 3/31, relacionado con el amparo 218/30. Cruz Gregorio. 24 de agosto de 1931. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Fernando de la Fuente, Salvador Urbina, Paulino Machorro y Narváez y Joaquín Ortega).

C. Incidente de inejecución de sentencia 9/1931

Se promovió juicio de amparo contra actos del Juez Auxiliar de Cieneguitas, los cuales se hicieron consistir en el despojo que sufrió el quejoso de setecientas noventa y seis cabezas de ganado y veinticuatro animales tripones.

Correspondió conocer del asunto al Juez de Distrito de Nuevo León quien concedió el amparo solicitado, el cual causó ejecutoria pues el recurso de revisión fue desechado.

En mérito de lo anterior, el Juez de Distrito requirió el cumplimiento de la ejecutoria, petición que fue contestada por la autoridad en el sentido de que no había ordenado, ni creía que debía ordenar, la devolución del ganado, porque si intervino en el caso, fue con carácter de particular, accediendo a una solicitud del señor Celso Gutiérrez (tercero perjudicado) para que asistiera al acto de la entrega del ganado del quejoso a dicha persona, de manera que su intervención no tuvo nada que ver con sus funciones de autoridad; agregó además, que no pudo ordenar la entrega del ganado, por no haber recibido orden alguna emanada del Ayuntamiento de Agualeguas, y que no está obligado a ordenar la restitución de las cosas al estado que tenían antes porque de hacerlo incurriría en responsabilidad.

CAPITULO III

Con vista en lo mencionado, el Juez de Distrito requirió al Presidente del Ayuntamiento del Municipio de Agualeguas, como superior jerárquico de la autoridad responsable, como resultado se notificó la orden al tercero perjudicado, quien dijo no podía cumplirla, porque ya había vendido el ganado.

Se remitieron los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano que por sentencia de 16 de noviembre de 1931, resolvió que el Juez Auxiliar de Cieneguitas intervino con carácter de autoridad y no como particular, que la sentencia amparaba y protegía al quejoso contra actos de la referida autoridad consistentes en el despojo de setecientos noventa y seis cabezas de ganado y veinticuatro animales tripones; por tanto, las razones alegadas por la autoridad constituían una evasiva de la autoridad responsable para no ejecutar la sentencia, siendo procedente aplicar la sanción a que se refería el artículo 107, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La sentencia se resolvió por unanimidad de votos y los resolutivos fueron los siguientes:

“PRIMERO.- Es procedente aplicar la sanción contenida en la fracción XI del artículo 107 de la Constitución a la autoridad responsable en el juicio de amparo promovido por ... o sea al Juez Auxiliar de Cieneguitas, ciudadano ..., quien debe ser separado de su cargo. - - - SEGUNDO.- Consígnense los hechos al Juez de Distrito de Nuevo León, de acuerdo con lo que dispone la citada fracción XI del artículo 107 de la Constitución, tanto por lo que se refiere a los procedimientos del Juez

CAPITULO III

Auxiliar de Cieneguitas, como por lo que toca al superior jerárquico es decir, al Presidente Municipal de Agualeguas que estaba en funciones en el mes de enero del corriente año. - - - TECERO.- Dígase al Juez de Distrito de Nuevo León que debe proceder en los términos de la Circular número 136, de fecha veintiséis de agosto de mil novecientos veintiséis de esta Suprema Corte de Justicia, para que inmediatamente se cumpla y acate la ejecutoria de amparo pronunciada a favor del señor ...”.

Los razonamientos de la ejecutoria dieron lugar al siguiente criterio:³

“SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDECIMIENTO A LAS. Cuando en el juicio de amparo se comprueba que la autoridad responsable se niega a cumplir con 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” (Incidente de inejecución 9/31. Peña Atiliano. 16 de noviembre de 1931. Unanimidad de trece votos).

D. Incidente de inejecución de sentencia 9/1932

El quejoso promovió amparo contra actos de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje de Tamaulipas y Juez Segundo de lo Civil de Tampico, consistentes en el laudo por el cual la primera de las autoridades absolvió a Material Exchange, S.A. de la reclamación por retención de salarios, y por lo que respecta a la segunda, en el levantamiento del embargo

³ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXIII, p. 2321.

CAPITULO III

ejecutado a solicitud del peticionario de amparo para garantizar la reclamación.

Correspondió el conocimiento del asunto al Juez Primero de Distrito del Estado de Tamaulipas, el cual concedió el amparo solicitado en virtud de haberse cometido violaciones al procedimiento y de fondo. Las primeras consistieron en que no se permitió alegar al quejoso, que se dictó sentencia sin haberse formulado el dictamen y discutido el asunto y que admitida a la quejosa una prueba pericial, con posterioridad se mandó reducir su continencia. Las de fondo fueron que la Junta tuvo en cuenta compensaciones entre el salario devengado y las sumas que el trabajador debía al patrón, lo cual constituía una controversia distinta a la laboral.

En cumplimiento de la ejecutoria, la Junta resolvió que para cumplir la sentencia de amparo debía declarar sin efecto el laudo respectivo y, además, considerarse incompetente para seguir conociendo del conflicto, porque la ejecutoria de amparo declaró que no tenía fundamento, ni motivo para avocarse el conocimiento de una controversia que por su origen era típicamente distinta a un conflicto de trabajo.

A lo anterior recayó acuerdo en el que el Juez de Distrito comunicó a la responsable que estaba obligada a reponer las cosas al estado anterior de la violación de garantías y que la declaración de incompetencia no sólo no reponía las cosas en la forma expresada, sino que tendía a impedir ese resultado, por lo cual se requirió a la Junta directamente, y por conducto del Gobernador del Estado, para que cumpliera la sentencia de amparo.

CAPITULO III

La Junta procedió a dejar sin efecto el laudo y citó a las partes para que presentaran alegatos, en respuesta el Juez de Distrito le expresó a la Junta que aún no se había cumplido la ejecutoria porque la primera de las violaciones del procedimiento no es la relativa a los alegatos, sino la que consiste en la limitación indebida de la recepción de la prueba pericial a menos de lo señalado en el acuerdo que la admitió, y que, por lo mismo, se insistía en el requerimiento. En respuesta la responsable mandó recibir la prueba pericial, pero como el interesado desistió de la misma, la Junta pronunció nueva resolución declarándose incompetente, lo que en consideración del Juez eludía los efectos de la sentencia, por tanto, remitió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de 5 de diciembre de 1932, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de votos, resolvió que la Junta Central de Conciliación y Arbitraje de Tamaulipas, había incurrido en elusión valiéndose de una interpretación inadmisibles pues la autoridad carecía de competencia para estudiar las cuestiones relacionadas con la cuenta corriente que había entre el asalariado y el patrón, pero de ninguna manera quiso el Juez de Distrito decir que no tenía competencia para conocer de la reclamación de salario.

Los puntos resolutivos de la sentencia en comento fueron los siguientes:

“PRIMERO.- La Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tamaulipas, ha eludido el cumplimiento de la sentencia de amparo recaída en el juicio que promovió el señor ... contra actos de la propia

CAPITULO III

Junta. - - - SEGUNDO.- Por consecuencia, es de aplicarse la sanción que determina la fracción XI del artículo 107 de la Constitución General de la República, y si no han sido destituidos de sus cargos los miembros que componían esa Junta en el momento de la elusión del fallo del cual se trata, deben ser separados inmediatamente de esos mismo cargos, para cuyo efecto se remitirá al Gobernador del Estado de Tamaulipas, copia de esta resolución. - - - TERCERO.- Hayan o no sido destituidos los miembros de la referida Junta, consígneseles al Juez Primero de Distrito del Estado de Tamaulipas, para que proceda como corresponda”.

La ejecutoria en análisis dio lugar a la creación de la siguiente tesis:⁴

“SENTENCIAS EN AMPARO, INEJECUCION DE LAS. Cuando la autoridad designada como responsable en el juicio de amparo, se niega a ejecutar la sentencia dictada en ese juicio, o bien, elude el cumplimiento de ella, dándole un alcance que no tiene, o se declara incompetente, con el fin de no ejecutarla, no obstante que el Juez, al requerirla, ha dado una clara interpretación de su sentencia, procede separar de su cargo a dicha autoridad, en acatamiento a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 107 constitucional” (Incidente 9/32. Legerts L. W. 5 de diciembre de 1932. Unanimidad de doce votos. La publicación no menciona el nombre del ponente).

E. Incidente de inexecución de sentencia 4/1933

Se promovió amparo contra el Ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz, contra los siguientes actos:

⁴ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXVI, p. 2061.

CAPITULO III

a) Que el Ayuntamiento intentaba aplicarle una ley inconstitucional, como lo es la Ley de Tierras Ociosas, habiendo dado entrada a las solicitudes de diversas personas.

b) Que el Ayuntamiento pretende dar tierras de la propiedad del quejoso como ociosas contrariando las disposiciones del artículo 5º de la impugnada.

c) Que la autoridad municipal pretendía privar al peticionario de amparo de sus tierras y de los productos de ellas.

d) Los procedimientos llevados a cabo para entregar a los solicitantes en la calidad de tierras ociosas las de la propiedad del quejoso.

La autoridad responsable al rendir informe justificado manifestó que los terceros perjudicados elevaron solicitud expresando que el quejoso poseía un terreno de dos mil hectáreas en el que se encuentran parcelas ociosas, que están comprendidas dentro de las disposiciones de la Ley de Tierras Ociosas de 25 de junio de 1920, vigente en el Estado de Veracruz; en tal virtud, cada uno de los promoventes solicitó una parcela compuesta de cinco hectáreas para sembrarla. La autoridad dio entrada a las solicitudes, mandó fijar los avisos y designó al síndico segundo para practicar la visita al terreno, éste informó que el terreno era propio para la agricultura, está sin cultivar y no lo ocupaban semovientes. En vista de lo anterior, la autoridad procedió a dar posesión de cinco hectáreas de dicho terreno a cada uno de los veinte solicitantes.

CAPITULO III

El Juzgado Tercero de Distrito de Veracruz, a quien correspondió conocer del asunto, emitió sentencia en la que concedió el amparo solicitado al considerar que la Ley número 208 de Tierras Ociosas, expedida por la Legislatura del Estado de Veracruz, pugna con el artículo 27 constitucional, pues no contaban con facultades para imponer modificaciones al derecho de propiedad, por tanto la ley en comento no motivó legalmente la causa del procedimiento.

Una vez que causo ejecutoria, el Ayuntamiento contestó que el quejoso no comprobó la legítima propiedad del terreno que reclama, que no estaban cultivadas desde hacía más de cinco años y se actuó con fundamento en el artículo 27, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley número 269 de 1931 de la Pequeña Propiedad y Ley de Dotaciones Restituciones de Tierras y Aguas de 1927.

El Juez de Distrito requirió por tres ocasiones al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tamiahua, al último de ellos la autoridad contestó que los solicitantes promovieron ante la Comisión Nacional Agraria su demanda respectiva, a efectos de que se les diera posesión de esas tierras, lo cual se hizo mediante orden expresa de las autoridades agrarias del Estado, sin que el Ayuntamiento haya intervenido en el caso.

Remitido el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 24 de julio de 1933, resolvió que el Ayuntamiento de Tamiahua había confesado la certeza de los actos reclamados y su intervención para otorgar a los solicitantes las parcelas tomadas de la propiedad del quejoso, en

CAPITULO III

aplicación de la Ley 208 de Tierras Ociosas; sin embargo, en la ejecución negó los actos a ella atribuidos, lo que denota el propósito de eludir el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, por tanto, resultaba aplicable la sanción prevista en el artículo 107, fracción XI de la Constitución, los resolutiveos en que se apoyó la sentencia de mérito fueron:

“PRIMERO.- Es de aplicarse y se aplica desde luego la sanción a que alude la fracción XI del artículo 107 de la Constitución Federal de la República, al C. Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz, ... Igualmente debe aplicarse dicha sanción, a los miembros del propio Ayuntamiento que hayan estado conformes con los acuerdos que se hicieron saber al Juez Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, con motivo de los requerimientos que la mencionada autoridad federal judicial, dirigió al Ayuntamiento de referencia para que ejecutara la sentencia recaída en el juicio de amparo 16/932, promovido por ... contra actos del repetido Ayuntamiento de Tamiahua. - - - SEGUNDO.- Consígnese los hechos al C. Juez Tercero de Distrito del mismo Estado para que proceda conforme a sus facultades. - - - TERCERO.- Prevéngase a dicho Juez que proceda inmediatamente al cumplimiento de la ejecutoria en los términos de la Circular Número 136 girada por la Suprema Corte de Justicia. - - - CUARTO.- Notifíquese; publíquese y en su oportunidad archívese el expediente. - - - Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de nueve votos contra cuatro de los ciudadanos Ministros; De la Fuente, Valencia, Osorno Aguilar y Calderón, respecto de la separación inmediata de su cargo, del C. Presidente Municipal de Tamiahua; y por mayoría de once votos contra dos de los expresados ciudadanos Ministros Calderón y Osorno Aguilar, respecto de la aplicación de la sanción de la fracción XI del artículo 107 constitucional a los miembros del Ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz en la forma expresadas. Los ciudadanos Ministros Osorno Aguilar y

CAPITULO III

Calderón, votaron en el sentido de que el C. Juez de Distrito requiriera directamente al Ayuntamiento de Tamiahua, para que ejecute la sentencia, porque hasta estos momentos, los requerimientos se han entendido únicamente con el Presidente Municipal. Firman los ciudadanos Presidente y Ministros que integraron el Tribunal Pleno”.

La ejecutoria analizada dio lugar a la creación de la siguiente tesis:⁵

“SENTENCIAS EN AMPARO, INEJECUCION DE. Si la autoridad señalada como responsable, en el informe justificado admite la existencia del acto reclamado, y dictada sentencia concediendo la protección constitucional, se requiere a aquella autoridad para el cumplimiento de la ejecutoria, y después, por no tener superior jerárquico, se le giran órdenes con el mismo objeto, y la propia autoridad manifiesta que no le corresponde cumplirlas por no haber intervenido, es indudable que su propósito es eludir el cumplimiento de la ejecutoria de amparo y se está en el caso de aplicar la fracción XI del artículo 107 constitucional y el artículo 126 de la Ley Reglamentaria, y es procedente separar de su cargo a la tan repetida autoridad, consignar los hechos al Juez de Distrito que corresponda, para que proceda inmediatamente al cumplimiento de la ejecutoria, en los términos de la circular número 136, girada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (Incidente de inejecución de sentencia 4/33. Florencia Fortino A. 24 de julio de 1933. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Fernando de la Fuente, Daniel V. Valencia, Enrique Osorno Aguilar y Luis M. Calderón. La publicación no menciona el nombre del ponente).

⁵ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXVIII, p. 1912.

CAPITULO III

F. Incidente de inejecución de sentencia 19/1938

En el presente asunto se promovió juicio de amparo contra actos del Presidente Municipal y Comandante de Policía del pueblo de San Gabriel Chilac, Tehuacan, Puebla, consistente en cuanto al primero, el haber ordenado que se extrajera del domicilio de la quejosa un molino de nixtamal marca “White”, de cinco caballos, numeración 43105 para entregarlos a las terceras perjudicadas, del segundo la ejecución de la orden al introducirse al domicilio de la peticionaria de amparo en su ausencia.

Correspondió conocer el asunto al Juzgado Segundo de Distrito del Estado de Puebla, quien concedió el amparo solicitado. Las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión que fue del conocimiento de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano colegiado que confirmó la sentencia recurrida.

Recibida la ejecutoria en el Juzgado de Distrito se ordenó requerir a las responsables el cumplimiento del amparo. El Presidente Municipal contestó que ignoraba en qué lugar se encontraba el molino, pero que había ordenado al Comandante de la Policía para que lo localizara. La autoridad ejecutora, con nuevo titular, informó que no había sido hallado el molino entre los que existían en el Municipio.

La quejosa denunció que el Presidente Municipal había acompañado personalmente a las terceras perjudicadas para llevar el molino de nixtamal al pueblo de San José Miahuatlán, municipio inmediato de Chilac,

CAPITULO III

encontrándose en poder de una persona que señaló, solicitándose que se procedieran en contra de la autoridad por sus falsedades.

El Juez de Distrito libró requisitoria al Juez de Primera Instancia de Tehuacan, para que en auxilio de la Justicia Federal se trasladara a la casa de la persona señalada, a efecto de que entregara el molino de nixtamal, diligencia que fue desahogada encontrándose lo buscado pero sin piedras de moler, una banda y otros accesorios. Posteriormente se libró nueva requisitoria a efectos de que se practicaran los cateos necesarios en las casas indicadas por la quejosa a fin de encontrar los accesorios correspondientes, diligencia que se desahogó y en las casa de tres personas (entre ellas una tercera perjudicada), se encontraron diversos accesorios.

La quejosa insistió en que la autoridad responsable seguía desobedeciendo la ejecutoria, pues aun las terceras perjudicadas no devolvían el magneto, la tolva, la camisa que cubre las piedras, una varilla de escape, el aceitador del cilindro, el tubo de combustible, el tanque de gas oil, dos pares de piedras, una de uso y otra nueva y un tubo de escape, piezas indispensables para que pudiera trabajar el molino.

Se remitió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien en sesión de 31 de octubre de 1938, resolvió que la actuación de la responsable se limitó a ordenar que se localizara el molino, lo cual tuvo un resultado negativo; que en virtud de datos proporcionados por la propia quejosa se pudo encontrar el motor "White" y el molino, así como diversos accesorios; que la autoridad responsable no practicó ninguna diligencia encaminada a que le fueran devueltos a la quejosa la totalidad de los

CAPITULO III

accesorios, lo cual motiva la aplicación al Presidente Municipal de la sanción prevista en el artículo 107, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, se especificó que no procedía aplicarle la misma sanción al Comandante de la Policía, porque no desempeñaba el cargo en la época en que se cometieron los actos reclamados.

La ejecutoria tuvo los siguientes resolutivos:

“PRIMERO.- Es procedente aplicar la sanción de la fracción XI del artículo 107 constitucional, al C. Presidente Municipal de San Gabriel Chilac, ..., porque ha eludido el cumplimiento de la sentencia pronunciada en el juicio de amparo promovido por la señora ..., contra actos del mismo Presidente Municipal y del Comandante de la Policía Judicial de San Gabriel Chilac, y por tanto, queda separado de su caso el citado funcionario municipal. Hágase saber esta resolución al Ayuntamiento de San Gabriel Chilac y al Gobernador del Estado de Puebla para los efectos respectivos; y consígnense los hechos al Ministerio Público Federal para que proceda como corresponda. - - - SEGUNDO.- No procede la sanción referida al Comandante de Policía de San Gabriel Chilac, ...”.

De la ejecutoria en comento se creo la tesis que dice:⁶

“INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. Aplicación de la fracción XI del artículo 107 constitucional en un caso de elusión del fallo protector. La conducta de la autoridad responsable del acto reclamado indica que procedió con evidente lenidad, lo cual favoreció los intereses de la parte contraria a la quejosa, constituyendo la omisión de aquélla un verdadero estorbo para el cumplimiento de la sentencia de

⁶ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe 1938*, Quinta Época, p. 115.

CAPITULO III

amparo. Si la autoridad atendiendo los sucesivos requerimientos del Juez y aprovechando los datos que ministró la quejosa, habría logrado cumplir, si quiera en forma parcial, la ejecutoria, patentizado su ánimo de ejecutarla. Al no haber procedido así, dio motivo para estimar que trató de eludir la ejecución del fallo protector, situación que es inadmisibles y que esta Suprema Corte tiene obligación de solucionar por medios legales, porque el cumplimiento de la sentencia de amparo interesa altamente al orden público. En tal virtud, la autoridad debe ser separada del desempeño de su cargo, consignándose los hechos al Ministerio Público para que proceda como corresponda” (Incidente de inejecución de sentencia 19/38. Arriaga Margarita. Unanimidad de diecisiete votos).

La ejecutoria en comento a pesar de corresponder a la Quinta Época, con una nueva integración del Pleno, a diferencia de las anteriores, decidió consignar los hechos al Ministerio Público, pero no se dio ninguna explicación al respecto. Por supuesto tal criterio fue abandonado con la tesis P.XI/91 de rubro: “INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIÓ EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA”.⁷

⁷ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII, marzo de 1991, p. 7.

CAPITULO III

G. Incidente de inejecución de sentencia 6/1940

En este caso se promovió amparo contra actos del Juez Tercero Menor y Registrador Público de la Propiedad del Municipio de Puebla, Juez Menor de San Gerónimo Caleras, Puebla y su Secretario, en funciones de ministro ejecutor, consistentes en el embargo sobre la casa 8 de la calle Morelos, ubicada en San Gerónimo Caleras, inscripción del embargo, auto de requerimiento de lanzamiento para que dentro del término de diez días justificara estar al corriente en el pago de las rentas y su ejecución, respectivamente, actos derivados de un juicio ejecutivo mercantil.

Correspondió conocer del asunto al Juez Segundo de Distrito del Estado de Puebla, quien sobreyó por lo que se refiere a los actos atribuidos al Juez Tercero Menor y Registrador Público de la Propiedad de Puebla, pero concedió el amparo por lo que hace al Juez Menor de San Gerónimo Caleras y de su Secretario, habida cuenta que la quejosa acreditó en el juicio la propiedad del inmueble, de tal suerte que no teniendo la calidad de inquilina se infringieron sus derechos con el requerimiento de referencia.

Una vez que causó estado la sentencia, se recibió queja de la peticionaria de amparo, pues se le requirió nuevamente para que exhibiera los recibos de rentas de la casa, aperciéndola de lanzamiento. El Juez de Distrito solicitó informe a las autoridades responsables y como no lo rindieron, se requirió al Tribunal Superior de Justicia de Puebla, como superior jerárquico de las responsables.

CAPITULO III

La responsable informó que en el juicio del cual emanan los actos reclamados, en nada se había molestado a la quejosa, pero que con posterioridad se promovieron diversas diligencias de lanzamiento por la misma parte, originando que se ordenara efectuar de nueva cuenta el requerimiento. El Juez de Distrito contestó a la autoridad responsable que debía respetar la posesión que tenía la quejosa en cumplimiento a la ejecutoria de amparo, ya que se pretendía desposeerla mediante un procedimiento de la misma índole del que motivo el juicio de garantías.

Nuevamente la quejosa informó al Juez de Distrito que había sido requerida en los mismos términos y con posterioridad hizo saber que había sido lanzada de la casa, por lo que solicitó la aplicación del artículo 107, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como que le repusieran el inmueble.

Se enviaron los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero a la vez se comisionó al actuario del juzgado para que con el auxilio de la fuerza pública pusiera en posesión a la quejosa de su inmueble, lo cual se logró.

En sesión de 30 de septiembre de 1940, el Tribunal Pleno resolvió con base en los artículos 107, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 208 de la Ley de Amparo, que las autoridades responsables habían tratado de eludir la ejecutoria de amparo por lo que procedía aplicarles la sanción de mérito, sin que para ello fuere obstáculo que la ejecutoria se haya cumplimentado, porque tal circunstancia se debió a la actuación del Juez de Distrito, en virtud de que el restablecimiento del orden

CAPITULO III

constitucional inherente a la protección concedida, exige que no subsista el funcionamiento de esa persona que abusa de su investidura para menospreciar la decisión de la Justicia Federal, pues va contra la estabilidad de dicho orden. Los resolutivos con que concluyó la sentencia fueron:

“primero, es procedente la aplicación de la fracción XI del artículo 107 de la Constitución General de la República, y por lo mismo, quedan separados de sus cargos el Juez Menor de San Gerónimo Caleras, ..., y el Secretario de dicho Juzgado, ..., autoridades responsables en el juicio de amparo promovido por la señora ... ante el Juzgado Segundo de Distrito de Puebla y registrado con el número 499 de mil novecientos treinta y nueve; - - - segundo, consignense las referidas autoridades responsables al Ministerio Público Federal, para los efectos de la citada fracción XI del artículo 107 de la Carta Magna; tercero, remítase al C. Procurador General de la República el expediente original del juicio de amparo, con testimonio de esta resolución, la que se hará saber por medio de los oficios respectivos a los CC. Gobernador y Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, para los efectos legales consiguientes”.

Con motivo de la ejecutoria en estudio se emitió el siguiente criterio:⁸

“SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDIENCIA DE LAS. De los términos en que está concebida la fracción XI, del artículo 107 constitucional, se desprende que las medidas que prescribe han de tomarse simplemente 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

⁸ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXV, p. 4259.

CAPITULO III

encaminados a eludir el fallo federal; basta por tanto, que la autoridad responsable haga nugatoria la aplicación del precepto constitucional citado, cuya aplicación está justificada cuando el fallo protector no ha sido cumplido porque puede esperarse que la sustitución de las personas que desempeñen los cargos de las autoridades responsables, eliminen los obstáculos para la ejecución del fallo, pues debe tenerse en cuenta que el restablecimiento del orden constitucional exige que no subsista el funcionamiento de esa persona que abusa de su investidura para menospreciar las disposiciones de la justicia federal, lo cual va contra la estabilidad de dicho orden; y por otra parte, debe considerarse si el cumplimiento del fallo de amparo tuvo lugar no por actividad del Juez responsable, sino por la intervención que tuvo que tomar en cumplimiento del artículo 111 de la ley reglamentaria, el Juez de Distrito respectivo, de manera que si la sentencia es cumplimentada por la intervención de este Juez y no por la del responsable, procede aplicar a éste las disposiciones de la tan repetida fracción XI del artículo 107 constitucional” (Incidente de inejecución de sentencia 6/40. H. de Vázquez Juana. 30 de septiembre de 1940. Mayoría de doce votos. Disidentes: Teófilo Olea y Leyva, Octavio M. Trigo, Alfonso Iñárritu y Francisco H. Ruiz. La publicación no menciona el nombre del ponente).

H. Incidente de inejecución de sentencia 7/1987

En este asunto el Comité Ejecutivo Agrario del nuevo centro de población ejidal “Enrique López Huitrón” del municipio de Ángel R. Cabada, Veracruz, por medio de su Presidente, Secretario y Vocal, promovieron amparo contra actos del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (sustituido por el Secretario de la Reforma Agraria), Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, Director General de Nuevos Centros de Población del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (sustituido

CAPITULO III

por el Director General de Nuevos Centros de Población Ejidal) y el Presidente de la República, consistentes en: i) La inexecución injustificada de la resolución presidencial que ordena la creación del nuevo centro de población ejidal “Enrique López Huitrón”, y ii) La expedición de certificados de inafectabilidad por las autoridades agrarias a favor de las personas que se hacen pasar por pequeños propietarios, sin serlo.

Correspondió conocer el asunto al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz bajo el número 1944/79, quien el 9 de mayo de 1980 emitió sentencia en la que sobreseyó por lo que hace a la expedición de certificados de inafectabilidad y otorgó el amparo solicitado por la inexecución de la resolución presidencial que ordenó la creación del nuevo centro de población ejidal.

Una vez que se declaró ejecutoriada la sentencia, se requirió a las responsables para que dentro de veinticuatro horas dieran cumplimiento a la ejecutoria, lo cual se hizo en tres ocasiones, ante la omisión se ordenó la remisión del asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Realizado lo anterior el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó devolver los autos al Juez de Distrito para que requiriera al Presidente de la República en su carácter de autoridad responsable y superior jerárquico de las demás autoridades, para que obligara a cumplir la ejecutoria de amparo. Habiéndose dado cumplimiento se regresaron nuevamente los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPITULO III

El expediente en comento fue turnado a la Segunda Sala por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien consideró no procedía aplicar la fracción XVI del artículo 107 constitucional, posteriormente se pasó a la Sala Auxiliar, en donde se ordenó devolver los autos al Juez de Distrito para que se agotara nuevamente el procedimiento previsto en el artículo 105 de la Ley de Amparo, en virtud del cambio de titulares en los cargos de las autoridades responsables.

Agotado lo requerido regresó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se turnó el asunto al señor Ministro Mariano Azuela Güitrón. En sesión de 22 de noviembre de 1990, se resolvió que el incidente era procedente y fundado, destacando las siguientes consideraciones:

a) Que no podía plantearse como imposibilidad material para el debido acatamiento de la ejecutoria de amparo el que se afectaran terrenos ejidales y de pequeños propietarios, pues ello precisamente fue materia del juicio de amparo en que se dictó la ejecutoria, determinándose en ella que debía ejecutarse la resolución presidencial que creo el nuevo centro de población quejoso.

b) Que solamente se ubicaba en la hipótesis de destitución por incumplimiento de la ejecutoria de amparo al Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, por ser el encargado de la ejecución de la resolución presidencial.

c) Que dado que esa autoridad no goza de fuero, debía ser separado de su cargo y consignarse ante el Juez Segundo de Distrito en el Estado de

CAPITULO III

Veracruz, para que procediera de conformidad con lo dispuestos en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 110 y 208, de la Ley de Amparo.

d) Que no pasaba desapercibido el contenido de los artículos 21 y 102 constitucionales concerniente a la regla general en materia de persecución de delitos que incumbe al Ministerio Público; sin embargo, la fracción XVI del artículo 107 de la Carta Magna establece una situación de excepción al señalar claramente que además de la separación inmediata del cargo, la autoridad contumaz será “consignada ante el Juez de Distrito que corresponda”. Siendo aplicable el artículo 208 de la Ley de Amparo y no el 108 del mismo ordenamiento, pues ante disposiciones contradictorias debe atenderse a la que reproduce la disposición constitucional y no a la que se opone.

e) Que además, tal interpretación atendía la prevalencia de la norma específica a la general, y porque la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede condicionarse a una determinación del Ministerio Público de la Federación, quien tendrá en el proceso la intervención que legalmente le corresponda.

Los puntos resolutivos de la sentencia fueron:

“PRIMERO.- Es fundado el incidente de inejecución de sentencia. - - -
SEGUNDO.- Queda separado de su cargo la persona que funge como Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, Licenciado ... - - -
TERCERO.- Con copia de esta resolución, consígnese al Licenciado ... ante el Juez de Distrito en turno en el Estado de Veracruz, con residencia en la ciudad de Veracruz, para que proceda de conformidad con lo

CAPITULO III

dispuesto en los artículos 107, fracción XVI, constitucional y 110 y 208 de la Ley de Amparo. - - - CUARTO.- Remítase testimonio de esta resolución al Secretario de la Reforma Agraria para efectos de la nueva designación del titular en el cargo de la Delegación Agraria en el Estado de Veracruz; y al Oficial Mayor de dicha Secretaría para que proceda a la cancelación de sueldos del Lic. ..., quien funge como Delegado Agrario en el Estado de Veracruz. - - -QUINTO.- Una vez que sea ocupado el cargo de Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz, deberá requerir a su nuevo titular, así como al Director General de Tenencia de la Tierra, como superior jerárquico del mismo, ambos de la Secretaría de la Reforma Agraria, para que en el término de veinticuatro horas dé cumplimiento y obligue a dar cumplimiento, respectivamente, a lo ordenado en la sentencia dictada en el juicio de amparo 1944/79, el nueve de mayo de mil novecientos ochenta. - - - SEXTO.- Notifíquese al C. Procurador General de la República, a fin de que el Ministerio Público Federal tenga dentro del proceso penal al Licenciado ... la intervención que legalmente le corresponde. - - - Notifíquese; cúmplase y devuélvanse los autos al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz. - - - Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintidós de noviembre de mil novecientos noventa por unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros: De Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Alba Leiva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente, en funciones, González Martínez en cuanto a los resolutivos primero, segundo y cuarto a sexto, expresando salvedades en cuanto a las consideraciones el ministro De Silva Nava; y por mayoría de nueve votos de los ministros: Del Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Adato Green, Rodríguez Roldán, Gil de Lester, Moreno Flores, Schmill Ordóñez y Presidente, en funciones, González Martínez, en

CAPITULO III

contra de siete, de los ministros: Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Martínez Delgado, Chapital Gutiérrez y Días Romero por lo que toca al tercer resolutivo. Los ministros disidentes consideraron que la consignación penal del funcionario separado de su cargo debía hacerse al Juez de Distrito por conducto del Ministerio Público Federal y manifestaron que formularían voto de minoría. No asistieron a la sesión los señores Ministros Noe Castañón León, José Manuel Villagordoa Lozano y Carlos García Vázquez, previo aviso; el señor Ministro Presidente Carlos del Río Rodríguez, por estar desempeñando funciones inherentes a su cargo. El señor Ministro Ignacio Magaña Cárdenas, se retiró de la sesión antes que el asunto se sometiera a votación. Fue ponente el Ministro Mariano Azuela Güitrón, quien hizo diversas modificaciones que le fueron sugeridas”.

Cabe señalar que no se realizó el voto de minoría anunciado y que de la ejecutoria en comento se creo la tesis P.XII/91, de rubro: “INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIÓ EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA”, antes citada⁹ y que ha sido reiterada en recientes incidentes de inejecución.

I. Incidente de inejecución de sentencia 31/97

Se promovió juicio de amparo indirecto presentado el 24 de mayo de 1993 demandando la protección de la justicia federal en contra del Jefe del

⁹ *Supra*, nota 7, p. 195.

CAPITULO III

Departamento del Distrito Federal, Secretaría General de Protección y Vialidad, Director General de Autotransporte Urbano, Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones, Director de Registro y Calificación de Sanciones, Jefe de Oficina de Inspección, estas últimas dependientes de la Dirección General de Autotransporte Urbano del Departamento del Distrito Federal y Director de Transito en el Distrito Federal, por los actos consistentes en la retención de placas del servicio público de pasajeros y, como consecuencia, las órdenes, acuerdos, resoluciones y cualquier otro acto tendiente a impedir la prestación del servicio público en los ramales y paraderos de la base metro Candelaria en el Distrito Federal a Cuautla-Ozumba Amecameca Tlalmanalco Chalco, Juchitepec, Puente Rojo y Puente Blanco, así como cualquier orden, acuerdo y resolución dictadas para recibir y cancelar la concesión como permisionarios de la ruta 85.

Correspondió conocer del asunto al Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal quien la radicó bajo el número 185/93 admitiendo la demanda y previo los tramites procesales, el 12 de julio de 1993 celebró audiencia constitucional en la que autorizó sentencia hasta el 2 de septiembre del mismo año, sobreseyendo en lo relativo a la mayoría de las autoridades y amparando en contra de los actos atribuidos al Director de Permisos, Concesiones y Revalidaciones pues estimó infringida la garantía de legalidad prevista en el 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 el que se advirtiera la competencia para desplegar tales actos. La sentencia fue confirmada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

CAPITULO III

El Juez de Distrito requirió a la autoridad el cumplimiento de la ejecutoria, y ante la renuencia hizo lo propio con sus superiores jerárquicos incluso hasta el Presidente de la República; por último, mediante acuerdo de 15 de enero de 1997 se ordenó la remisión del expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para efectos de lo previsto por el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, quien el 28 de octubre del mismo año consideró fundado el incidente destacando los siguientes argumentos:

a) La autoridad responsable debe cumplir con las resoluciones ejecutoriadas de amparo sin que pueda alegar, que a su juicio, no le asiste la razón a la quejosa o que carece del derecho que exige, toda vez que lo ordenado por la sentencia ejecutoriada es cosa juzgada y no admite discusión alguna.

b) Que las constancias del expediente evidenciaban la conducta de abierta contumacia por parte del Director de Permisos y Concesiones de la Dirección General del Servicio al Transporte de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

c) Por lo tanto, con fundamento en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución, 107, 108 y 110 de la Ley de Amparo se determinó la separación inmediata del Director de Permisos y Concesiones y su consignación ante el Juez de Distrito competente.

d) Que si bien conforme a los artículos 21 y 102 constitucionales, la regla general en materia de persecución de delitos incumbe al Ministerio Público de la Federación, el numeral 107, fracción XVI, establece una

CAPITULO III

situación de excepción, siendo aplicable el artículo 208 de la Ley de Amparo y no el diverso 108 del propio ordenamiento, pues la primera reproduce la disposición constitucional agregando:

“Esta conclusión se deriva por un lado, de la aplicación del principio de interpretación que establece que debe preferirse la norma específica (en el caso la fracción XVI del artículo 107 constitucional) a la general (los artículos 21 y 102 de la constitución); y por otro, que si el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llega a la conclusión de que una autoridad incurrió en desacato de una sentencia de amparo y decide separarla de su cargo, no puede condicionar su obligación de consignarla penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda que le impone la Constitución a la determinación, del Ministerio Público Federal, el que, por otra parte, deberá intervenir en el proceso respectivo, en ejercicio y debido cumplimiento de su función conforme a las disposiciones legales que rigen su actuación”.

e) Que de las constancias se desprende que la autoridad se identifica en una persona que ha eludido de manera reiterada el cumplimiento de la ejecutoria de amparo sin ninguna justificación jurídica.

f) Que se ejercía la acción por el delito previsto en el artículo 208 de la Ley de Amparo en relación con los párrafos penúltimo y último del numeral 215 del Código Penal Federal, ordenándose la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal “a efecto de que libre orden de aprensión en contra de la persona citada como probable responsable del delito que se indica y, lograda que sea la aprehensión

CAPITULO III

y puesto a su disposición, lleve a cabo el procedimiento penal respectivo dando cumplimiento a las garantías del debido proceso legal”.

J. Incidente de inejecución de sentencia 163/97

En este asunto Purúa Estero, S.A., por conducto de su apoderado, promovió juicio de amparo indirecto contra actos del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de la Reforma Agraria, su Delegado en el Estado de Baja California y otras autoridades, consistentes en la indebida aprobación del plano conforme al cual se ordenó ejecutar la resolución presidencial definitiva de 30 de agosto de 1973, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 1973, dotatoria de 15,005-00-00 hectáreas a favor del poblado “Coronel Esteban Cantú” y demás actos relacionados con el mismo.

Señaló el quejoso que era propietario de un predio de ciento ochenta mil metros cuadrados con construcciones, ubicada en la delegación municipal de Meneadero, Municipio de Ensenada, B.C., pero que no obstante, atendiendo a la resolución dotatoria, no había sido afectado, fue incluida ilegalmente en el plano.

Correspondió conocer del juicio al Juez Tercero de Distrito en el Estado de Baja California, con el número 3072/88, quien el 3 de abril de 1991 celebró audiencia constitucional en la que emitió sentencia autorizada al 31 de marzo de 1992, determinando conceder la protección solicitada.

CAPITULO III

Inconforme con esa resolución, el ejido tercero perjudicado interpuso recurso de revisión, el cual fue del conocimiento del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito con el toca 243/92, órgano que confirmó la sentencia recurrida.

Una vez que regresó el asunto al Juzgado de Distrito, se procedió a requerir su acatamiento a las autoridades responsables, después procedió a pedir al superior jerárquico de las mismas para que obligará a aquéllas a cumplir sin demora el fallo protector, requerimiento que llegó a efectuarse hasta el Presidente de la República.

Mientras tanto, las autoridades responsables informaban que estaban en la realización de los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de la sentencia, alegando, entre otras cosas, que no fue materia del juicio el restituirlos en la posesión ya que lo reclamado fue únicamente su inclusión en el plano que se pretendía ejecutar.

En razón de lo expuesto, el Juez de Distrito consideró que existía una conducta evasiva de las autoridades responsables en el cumplimiento del fallo protector, por lo que ordenó remitir los autos 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.

La Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó remitir el asunto de nueva cuenta al Juez de Distrito con la finalidad de que diera vista a la parte quejosa con un oficio de la responsable, para que manifestara lo que a su derecho conviniera y, una vez hecho lo indicado, se

CAPITULO III

pronunciara sobre si la ejecutoria de amparo se encontraba cumplida o no, llevando a cabo, previamente, todas las diligencias necesarias para allegarse los elementos probatorios para determinar el alcance de la ejecutoria en cuanto a la posible desposesión del predio propiedad de la quejosa por efectos del acto reclamado.

Hecho lo anterior, se remitió nuevamente el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se formuló dictamen en el sentido de regresarlo con el Juez de Distrito para que mediante la practica de una inspección se cerciorara si en el predio materia del juicio estaban construidos un hotel, un complejo turístico y casa, así como que determinara cual es el origen jurídico de las personas que lo ocupaban.

Se dio cumplimiento a lo ordenado, siendo necesario expresar que la quejosa se opuso a que se abriera incidente para el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, razón por la que se remitieron los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde la autoridad responsable informó que no había cumplido la sentencia porque el Ejido se oponía a desalojar el predio.

En sesión de 23 de octubre 2000, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el incidente de inejecución de sentencia era procedente y fundado, destacando las siguientes consideraciones:

a) Que la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, sigue a la persona que en ejercicio de sus funciones oficiales incurrió en desacato, de lo que resulta que por más que cambie de función, empleo, cargo o comisión cualquiera que sea su naturaleza, habrán de

CAPITULO III

aplicársele la separación de su cargo y la consignación ante el Juez de Distrito respectivo.

b) Que previo al ejercicio de la facultad en estudio, es preciso agotar los principios reguladores de la ejecución de sentencias de amparo, como el requerir a las autoridades, posteriormente hacerlo con el superior y otros.

c) Que debía tenerse como responsables del incumplimiento al anterior y actual representante estatal en Baja California de la Secretaria de la Reforma Agraria.

d) Que no pasaba inadvertido que en el terreno se encontraban casas habitación y condominios, pero que ello no podía ser pretexto o excusa para no cumplir el mandado federal, toda vez que:

- La majestad de la verdad legal, establecida en los fallos de amparo, ineludiblemente impone que no pueda alterarse en forma alguna, ni a pretexto de aplicación de nuevas leyes, porque tiene el carácter de incontrovertible, y no puede alterarse, ni limitarse en sus efectos por sentencias o procedimiento de ninguna especie, ni por leyes posteriores, cuya virtud no alcanza a cambiar los asuntos juzgados ejecutoriamente.
- El interés social estriba en el más puntual cumplimiento de las sentencias de amparo, a tal grado que tampoco puede

CAPITULO III

obstaculizarlo resoluciones comunes, excusas, ni aun reclamaciones de terceros que adquirieron derechos de buena fe.

- Dictada una sentencia que concede el amparo, las autoridades responsables están obligadas a emplear todos los medios que la ley ponga a su alcance para restituir al quejoso en el goce de las garantías violadas y, para eso debe restablecer las cosas el estado que tenían antes de la violación, sin que puedan invocarse derechos de terceros, pues tratándose de un fallo que concede la protección constitucional ni aun los terceros que adquirieron de buena fe pueden entorpecer la ejecución del fallo a pretexto de que se violen sus derechos.

- Cuando una sentencia de amparo ordena que se restituya a alguien en la posesión perdida, la restitución debe hacerse con todo lo existente en el inmueble devuelto, aun cuando pertenezcan a personas extrañas al juicio, si es imposible separarlo de la superficie del suelo o del subsuelo, debiendo los terceros deducir su acción en el juicio que corresponda y, que no puede ser el amparo, puesto que éste no procede contra actos ejecutados en cumplimiento de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los puntos resolutiveos con los cuales concluyó la sentencia fueron:

“PRIMERO.- Es fundado el incidente de inexecución de sentencia a que este toca 163/97 se refiere. - - - SEGUNDO.- En el caso de que aún lo

CAPITULO III

ejerza, queda inmediatamente separado el Ingeniero ... 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.- Consígnese ante el Juez de Distrito de Baja California en turno, a ... y a ..., 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 ..., Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, remitiéndole testimonio de esta resolución. - - - QUINTO.- Requiérase personalmente al Secretario de la Reforma Agraria, Licenciado ..., para que, en los términos precisados en el considerando octavo de esta resolución, dé 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 ..., quien hasta el día de hoy fungió con el cargo mencionado, a ... y al Secretario de la Reforma Agraria, Licenciado ..., 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 resolutivo”.

La resolución en comento dio lugar a la creación de las tesis P. CLXXV/2000, P. CLXXIV/2000 y P. CLXXIII/2000, publicadas en el

CAPITULO III

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, páginas 5 a 9, que respectivamente dicen:

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. EL SUPERIOR JERÁRQUICO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, A QUIEN SE REQUIERE SU INTERVENCIÓN CUANDO EL INFERIOR NO CUMPLE, DEBE UTILIZAR TODOS LOS MEDIOS A SU ALCANCE PARA CONSEGUIRLO, ENCONTRÁNDOSE SUJETO A QUE, DE NO HACERLO, SEA SEPARADO DE SU CARGO Y CONSIGNADO ANTE UN JUEZ DE DISTRITO. Conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, y en el capítulo relativo a la ejecución de las sentencias de la Ley de Amparo, existe un sistema riguroso que debe seguirse cuando se otorga la protección constitucional al quejoso, conforme al cual no sólo se encuentra vinculada al cumplimiento de la sentencia la autoridad directamente responsable, sino todas las autoridades que lleguen a estar relacionadas con ese acatamiento y también, y de modo fundamental, los superiores jerárquicos de ellas. Esta vinculación no sólo se sigue del requerimiento que debe hacerle el Juez de Distrito cuando la autoridad directamente responsable no cumple con la sentencia, sino de la clara prevención del artículo 107 de la Ley de Amparo, de que ‘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’. De esta disposición se sigue que el requerimiento al superior jerárquico no puede tener como fin que el mismo se entere de que uno de sus subordinados no cumple con una sentencia de amparo y, cuando mucho, le envíe una comunicación en la que le pida que obedezca el fallo federal. El requerimiento de que se trata tiene el efecto de vincular a tal grado al superior que si la sentencia no se cumple, también procederá aplicar a éste la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, y 105 y 107 de la Ley de Amparo, a saber, separarlo de su cargo y consignarlo

CAPÍTULO III

ante un Juez de Distrito. De ahí que ante un requerimiento de esa naturaleza, el superior jerárquico deba hacer uso de todos los medios a su alcance, incluso las prevenciones y sanciones que conforme a las disposiciones aplicables puede formular e imponer, respectivamente, para conseguir ese cumplimiento lo que, además, deberá hacer del conocimiento del Juez. Es obvio, por otra parte, que si el subordinado se resiste a cumplir con la sentencia la deberá cumplir directamente el superior, independientemente de las sanciones que le pudiera imponer”.

“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. Del análisis relacionado de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, así como de los artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo, que integran el capítulo XII ‘De la ejecución de sentencias’, del título primero del libro primero, se desprende 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. Las distintas tesis de jurisprudencia y aisladas que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia corroboran plenamente esta apreciación. Ello explica que cuando una autoridad, cualquiera que sea, no cumple con una sentencia de amparo proceda separarla de su cargo y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda, a fin de que, en su caso, sea procesada y sentenciada. Todo ello significa que incurre en la conducta que motiva esas medidas y que puede ser constitutiva de delito, 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 lo hace dentro de las veinticuatro horas que previene el artículo 105 de la Ley de Amparo, como regla general o dentro del tiempo

CAPITULO III

prudente que la naturaleza especial del acto amerite. Por tanto si quien se encuentra en ese supuesto deja de desempeñar el cargo, no desaparece la responsabilidad en que incurrió durante el desempeño del mismo. Es obvio que de admitir 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, pues bastaría que se cambiara de puesto al funcionario que incurrió en desacato para que su conducta cayera en la impunidad; y lo más grave sería que, de admitir ese sistema como lícito, se podría prorrogar indefinidamente el incumplimiento de las sentencias de amparo. Además, como las responsabilidades que se siguen del desacato son de carácter personal e incluso pueden dar lugar a una consignación penal, es imprescindible que la nueva autoridad comparezca al juicio de amparo que se encuentre en etapa de ejecución de sentencia y que ello esté probado fehacientemente, lo que exigirá, por regla general, que se le deba requerir el referido cumplimiento, con lo que el principio establecido en el artículo 105 citado, se rebasaría en exceso, o, lo que es más grave, daría lugar a que nunca se cumpliera la sentencia y nunca se pudiera proceder contra alguna autoridad responsable. Por las consideraciones anteriores debe establecerse categóricamente que si un funcionario público incurrió en desacato, debe consignársele ante el Juez de Distrito que corresponda, aunque ya no ocupe el cargo que desempeñó”.

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN SE ADVIERTE QUE ALGÚN SERVIDOR PÚBLICO, AUN CUANDO NO TENGA EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE, INCURRE EN CONDUCTAS QUE OBSTACULIZAN LA EJECUCIÓN, Y QUE PUDIERAN CONFIGURAR ALGÚN DELITO, DEBE HACERSE LA DENUNCIA CORRESPONDIENTE AL MINISTERIO PÚBLICO. Si al estar tramitando un incidente de inejecución de sentencia de amparo, o al dictar

CAPITULO III

alguna resolución en el mismo, se advierte que un servidor público, aun cuando no tenga la calidad de autoridad responsable, incurrió en conductas que obstaculizan la ejecución y que pudieran configurar algún delito, deberá hacerse la denuncia correspondiente al Ministerio Público, en acatamiento a lo establecido en el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales”.

K. Incidente de inejecución de sentencia 210/2000

Los integrantes del comisariado de bienes comunales de la comunidad de Teotlalco, Puebla, solicitaron el amparo y protección de la justicia federal, mediante escrito presentado el 19 de octubre de 1995 contra el Gobernador, Secretarios de Gobernación y de Finanzas del Estado de Puebla y Presidente Municipal de Teotlalco, Puebla, señalando como acto reclamado el cercado de diferentes superficies del terreno comunal, su ocupación para fines no conocidos ni autorizados por la comunidad y la privación de los terrenos propiedad de la comunidad.

Correspondió conocer el asunto al Juez Cuarto de Distrito del Estado de Puebla quien lo radicó con el número 1805/95-1, admitió la demanda y concluidos los trámites celebró audiencia constitucional el 13 de abril de 1998 en la que emitió sentencia autorizada el 19 de mayo siguiente, amparando a los quejosos en contra del Secretario de Finanzas del Estado y Presidente Municipal de Teotlalco, Puebla, para los siguientes efectos:

“... de que el Presidente Municipal de Teotlalco, Puebla, tome las medidas necesarias para el retiro de los postes y el alambre de púas con los que fueron circulados los parajes denominados ‘Rancho Viejo’, ‘El Limón’,

CAPITULO III

'Cabezatla' 'La Herradura', 'Atecontla', 'El Tehuixtle', 'Los Capires', 'Cuayotomate' y 'La Remata', ubicados todos dentro del perímetro legal de la comunidad de Teotlalco Puebla”.

La sentencia se declaró ejecutoriada, se requirió a las autoridades responsables su cumplimiento sin ningún éxito por lo que el 6 de abril de 2000 se ordenó enviar el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación registrándola bajo el incidente de inejecución 210/2000, quien el 11 de febrero de 2002 lo estimó fundado, destacando los siguientes argumentos:

a) Una vez que el fallo protector emitido por un órgano jurisdiccional de amparo adquiere el carácter de resolución firme o sentencia ejecutoriada, la autoridad responsable está constreñida a cumplirla, restituyendo al quejoso en el goce y disfrute de la garantía violada, sin que para tal efecto, deba demorarse, ni oponer excusa, pretexto evasivas o procedimiento ilegal alguno.

b) Existe un alto principio de obligatoriedad con el que la Constitución reviste los fallos constitucionales, lo que alcanza no solo las autoridades que hayan figurado como responsables sino también a las que deban intervenir en su cumplimiento, pues éste constituye una cuestión de orden público que interesa a la sociedad y reviste vital importancia para la vida institucional del país, pues no solo redundaría en el beneficio personal del quejoso sino contribuye a consolidar el imperio de la Constitución Federal destacando que la majestad de la verdad legal establecidas en las sentencias de amparo impone a la autoridad responsable el deber u obligación de restituir al agraviado en el pleno goce de las garantías infringidas, conforme a lo siguiente:

CAPITULO III

“Sin tardanza y sin excusa alguna. - - - Por regla general, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la ejecutoria de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita. - - - Por excepción, cuando no se pueda cumplir en veinticuatro horas, en ese término se deberán iniciar los trámites para su ejecución y así tendrá que informarlo al Juzgador. - - - Cumplimiento que, además, debe llevarse a cabo por las autoridades responsables, incluidas todas aquéllas que intervengan en el acatamiento respectivo, en virtud de estar constreñidas por la ley fundamental y la ley reglamentaria a guardar el debido respeto al Poder Judicial de la Federación y sus ejecutorias. - - - También se desprende de los criterios invocados que las autoridades responsables están obligadas a cumplir lo resuelto en el amparo asumiendo al efecto una conducta que, entre otras, tiene las siguientes implicaciones: - - - Allanar, dentro de sus funciones, los obstáculos que se presenten al cumplimiento de la ejecutoria. - - - Realizar, dentro de los límites de su competencia, todos los actos necesarios para el acatamiento íntegro y fiel de la sentencia. - - - Vigilar que aquélla se cumpla con sus inferiores. - - - Emplear todos los medios que la ley ponga a su alcance para restituir las cosas en el goce de las garantías violadas”.

c) Que el ilícito por el cual un funcionario es puesto a disposición de un Juez Federal es el de desacato a una ejecutoria de amparo, que debe ser sancionado en los términos que el Código Penal Federal señala para el delito de abuso de autoridad de cuyo numeral 215 se desprende que las penas son: i) Prisión hasta por nueve años, ii) multas de hasta cuatrocientos días de salario que el funcionario percibía, iii) destitución e inhabilitación hasta por nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión de carácter público.

CAPITULO III

d) Que la contumacia de un servidor público para cumplir una ejecutoria de amparo tiene por consecuencia su separación que difiere de la destitución conforme a las siguientes razones:

“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 resuelva 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”.

e) Que las medidas a las que se ha hecho referencia, son de tal naturaleza que siguen a la persona que en ejercicio de sus funciones oficiales incurrió en desacato, de tal modo que el incumplimiento no puede desvincularse del individuo que tiene encomendada la responsabilidad gubernamental, por ello, por más que cambie de función, empleo, cargo o comisión abra de aplicarse la medida de apremio constitucional.

f) Que al tener por acreditada la contumacia se determinaba la separación inmediata del entonces Presidente Municipal y su consignación ante un Juez de Distrito así como la consignación de quien fungió con anterioridad en ese cargo dando vista al Congreso del Estado de Puebla para el efecto de que girara las órdenes correspondientes a fin de que tuviera por separado del cargo al servidor público y proveyera su sustitución.

CAPITULO III

g) Igualmente se reitera que procedía la consignación ante el Juez “a efecto de que libre orden de aprehensión en contra de las personas citadas como probables responsables de la comisión del delito de desobediencia que se indica y, lograda su aprehensión y puestas a su disposición lleve a cabo el procedimiento penal respectivo, dando cumplimiento a las garantías del debido proceso legal”, incluyéndose además que se ordenaba “al Juez de Distrito encargado de la causa penal que conozca de la consignación de las autoridades responsables, que de manera periódica informe a este alto Tribunal las medidas que realice con el fin de dar cumplimiento a la presente ejecutoria”.

La sentencia emitida en el incidente de inejecución culminó con los siguientes puntos resolutivos:

“PRIMERO.- Es fundado el incidente de inejecución de sentencia a que este toca 210/2000 se refiere. - - - SEGUNDO.- Queda inmediatamente separado ... de su cargo de Presidente Municipal de Teotlalco, Puebla, por haber eludido el cumplimiento de la ejecutoria a que este toca se refiere. - - - TERCERO.- Consígnese ante el Juez de Distrito en el Estado de Puebla en turno a ... y a ..., por el desacato a una sentencia de amparo, en los términos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, en relación con el artículo 208 de la Ley de Amparo. - - - CUARTO.- Túmense los autos a la Presidencia de este Tribunal Pleno, para que proceda en los términos precisados en los considerandos sexto y séptimo de esta resolución. - - - QUINTO.- Remítase testimonio de esta resolución al Congreso del Estado de Puebla, para los efectos señalados en el sexto considerando de la misma. - - - SEXTO.- Para los efectos precisados en el último párrafo del sexto considerando de esta ejecutoria,

CAPITULO III

remítase testimonio de esta ejecutoria al Ministerio Público Federal, para que esté en condiciones de realizar sus funciones de parte dentro del proceso penal que se inicie. - - - SÉPTIMO.- Para los efectos mencionados en el considerando séptimo de esta resolución, déjese el presente incidente de inejecución de sentencia abierto”.

II. PARAJE SAN JUAN

Por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de julio de 1989, se declararon de utilidad pública el mejoramiento y la regularización de la tenencia de la tierra, como acción para ordenar el desarrollo urbano del centro de población, asentado en el predio denominado “Paraje San Juan” o “Paraje de San Juan”, en la delegación Iztapalapa, Distrito Federal, y en consecuencia se expropiaron 309-66-70.75 hectáreas, relativas a dicho predio, lo que originó la promoción de juicios de amparo, en los que en algunos se llegó al incidente de inejecución.

A. Juicio de amparo 887/89

Promovido por Gonzalo Ulises Belmares, tramitado en el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, se concedió el amparo, en virtud de que las responsables no formaron expediente administrativo alguno en el que se determinara la existencia de las necesidades de utilidad pública en relación con la expropiación efectuada; determinación que fue confirmada por el Tribunal Colegiado.

CAPITULO III

Requeridas las autoridades por el cumplimiento de la sentencia pronunciada, entregaron al peticionario de amparo 15,062.09 metros cuadrados del predio.

B. Juicio de amparo 215/93 (incidente de inejecución 493/2001)

En este asunto se promovió amparo contra actos del Delegado Político, Subdelegado Jurídico y de Gobierno, Subdelegado de Desarrollo Urbano y Obras, Subdelegado Regional Paraje San Juan, todas de la delegación política de Iztapalapa en la ciudad de México, consistentes en la orden y ejecución para que se le prive al quejoso de sus lotes, así como mandar derribar las construcciones que se encuentran en los mismos.

Alegó el quejoso que el 20 de junio de 1953 adquirió de Eduardo Guevara Baltazar, un terreno ubicado en el Pueblo de Santa Cruz Meyehualco, Iztapalapa con una superficie de diez mil metros cuadrados, del cual detentaba la posesión.

Correspondió conocer de la demanda al Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien emitió sentencia que autorizó el 31 de octubre de 1994, en la que concedió el amparo solicitado al considerar que quedó demostrado que se le privó al quejoso de los bienes motivo de la demanda, por parte de la delegación de Iztapalapa, sin mandamiento escrito emitido por autoridad competente en forma fundada y motivada.

CAPITULO III

Inconforme con tal determinación, las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión que fue del conocimiento del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con el toca R.A.-173/95, órgano jurisdiccional que confirmó la resolución impugnada.

El Juez de Distrito procedió a requerir a las autoridades el acatamiento de la ejecutoria, posteriormente lo hizo con su superior, y al omitirse el cumplimiento ordenó la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que procediera en términos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución.

Por resolución de 23 de octubre de 1998, la Segunda Sala ordenó la devolución de los autos al Juez de Distrito, a fin de que requiriera al quejoso para que manifestara si optaba por el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, al advertirse que las autoridades responsables estaban imposibilitadas legal y materialmente para ejecutar la sentencia de amparo.

De nueva cuenta en el Juzgado de Distrito, previo requerimiento, el quejoso manifestó que no optaba por el cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo y solicitó se remitieran nuevamente los autos a la Suprema Corte, en donde cambió de opinión y expresó que se acogía al cumplimiento sustituto.

Ordenada la tramitación del incidente de pago de daños y perjuicios, se emitió interlocutoria en la que se condenó a las autoridades al pago de treinta y un millones de pesos a favor del peticionario de amparo, la cual fue recurrida en queja correspondiendo conocer de la misma al Tercer Tribunal

CAPITULO III

Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito con el toca Q.A.-263/2001, órgano que desechó el recurso por extemporáneo.

Realizado lo anterior el Juez de Distrito requirió a las autoridades responsables el cumplimiento de la resolución, y al no cumplir con el mismo se remitieron los autos a la Suprema Corte en el cual se ordenó formar el incidente de inejecución 493/2001, en el mismo se requirió de nueva cuenta a las autoridades.

El 28 de febrero de 2002, el Ministro ponente presentó a la consideración del Pleno un proyecto de resolución que planteaba la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 Constitucional al Jefe Delegacional de Iztapalapa, porque se negó en forma reiterada a cumplir con la ejecutora de amparo para lo cual esbozó diversos argumentos, como los que siguen:

“1.- El Jefe Delegacional en Iztapalapa fue condenado mediante resolución incidental de fecha siete de febrero del año dos mil uno, a pagar al quejoso Francisco Arteaga Aldana la cantidad cierta y determinada de treinta y un millones de pesos a título de daños y perjuicios, en substitución del cumplimiento original a la ejecutoria de garantías emitida en el juicio de amparo indirecto número 215/93, del índice del Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. - - - 2.- Dicha autoridad fue señalada como responsable en el juicio de garantías y es parte en ese procedimiento incidental al que compareció, en donde fue oída y vencida, procedimiento que se instituyó, inclusive, en su beneficio, a fin de sustituir la obligación primigenia de restitución del predio pecuniaria de pagar a valor, ante la dificultad que implicaba el cumplimiento original. - - - 3.- La resolución de daños y perjuicios adquirió eficacia de cosa juzgada ante lo

CAPITULO III

infructuoso de los recursos de queja que hicieron valer tanto las autoridades responsables, como el tercero perjudicado. - - - 4.- La autoridad responsable fue requerida del cumplimiento de la resolución de daños y perjuicios en dos ocasiones por el Juez de Distrito y en una tercera ocasión por el presidente de este alto Tribunal al radicar el incidente de inexecución de sentencia, sin que ninguno de esos tres requerimientos fuera atendido. Cuando la autoridad compareció al incidente de inexecución fue con posterioridad a la fecha en que fue notificada de la vista del asunto y los informes relativos e impedimentos que alegó quedaron desvirtuados al tenor de las consideraciones precedentes. - - - 5.- Conforme a la normatividad que rige al Jefe Delegacional en Iztapalapa, goza de autonomía de gestión en cuanto al ejercicio de su presupuesto, hasta el grado de que puede hacer transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios y el pago de los daños y perjuicios equivale sólo al 1.4% (uno punto cuatro porcentual) de su presupuesto anual total autorizado para el ejercicio fiscal del año dos mil dos; no obstante lo cual, no existen en autos constancias que acrediten que a la fecha en que se emite esta resolución, dicha autoridad haya pagado al quejoso la cantidad de treinta y un millones de pesos a título de daños y perjuicios a la que fue condenado, que es la única forma de evitar las responsabilidades y sanciones previstas en el artículo 107, fracción XV, de la Constitución General de la República, ni tampoco obra dato alguno en el expediente que justifique esa omisión, por lo que el incumplimiento debe reputarse inexcusable. - - - Por lo tanto, si la autoridad responsable se ha abstenido total y sistemáticamente de acatar la resolución incidental de daños y perjuicios, sin causa alguna que justifique tal omisión, es evidente que está incurriendo, deliberadamente y conscientemente en contumacia, lo cual denota su pretensión de incumplir ese mandato de amparo y de que ese incumplimiento se prolongue en el tiempo. - - - Luego, el Jefe Delegacional del Gobierno del Distrito Federal en Iztapalapa, quien es la

CAPITULO III

autoridad responsable obligada acatar la resolución de daños y perjuicios de fecha siete de febrero del año dos mil uno, al ser renuente sistemáticamente a acatarla, se ha convertido en el principal obstáculo para que dicha resolución se cumpla, pues se alzó sistemáticamente contra la potestad federal, olvidando que únicamente le corresponde cumplir sin demora ni pretexto algunos, la resolución de daños y perjuicios, pues sólo así se restituirá al quejoso, de manera subsidiaria, en el pleno goce de sus garantías individuales violadas”.

Los puntos resolutiveos que constituirían la parte final de la resolución, eran los siguientes:

“PRIMERO.- Es fundado el incidente de inexecución de sentencia 493/2001 al que este toca se refiere. - - - SEGUNDO.- En el caso de que aún lo ejerza, queda inmediatamente separado ... de su cargo de Jefe Delegacional del Distrito Federal en Iztapalapa, por haber aludido el cumplimiento de la resolución incidental de daños y perjuicios de fecha siete de febrero del año dos mil uno pronunciada por el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el distrito Federal en el juicio de garantías número 215/93. - - - TERCERO.- Consígnese ante el Juez de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal en turno, a ..., en los términos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República, a fin de que sea juzgado y sancionado 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, según lo previene el artículo 208 de la Ley de Amparo. - - - CUARTO.- Requiérase personalmente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Licenciado Andrés Manuel López Obrador, para que proceda en los términos precisados en la última parte del considerando octavo de esta resolución, a fin de impulsar el procedimiento de cumplimiento a la resolución de pago de daños y perjuicios de que se trata. - - -QUINTO.-

CAPITULO III

Notifíquese la presente resolución a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para los efectos indicados en la parte final del considerando octavo de esta resolución. - - -SEXTO.- Túrnense los autos a la Presidencia de este Tribunal Pleno, para que proceda en los términos precisados en la última parte del considerando octavo de esta resolución. - - - SÉPTIMO.- Para los efectos mencionados en la última parte del considerando octavo de esta resolución, el presente incidente de inejecución de sentencia queda abierto”.

En plena sesión, llegó una nota informativa del Director General de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal en el que se informaba el depósito en el Juzgado de Distrito de la cantidad adeudada, lo que fue ratificado posteriormente por oficio remitido por el *a quo*, de tal suerte que el incidente de inejecución de sentencia quedó sin materia.

C. Juicio de amparo 246/90

Promovido por Rosendo Contreras Arteaga y Ana Gilbaja Contreras, tramitado en el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, se les concedió el amparo contra la expedición y ejecución del decreto expropiatorio que reclamaron.

Mediante determinación de 22 de septiembre de 1999, se condenó a las responsables al pago de \$21'141,751.68. Se declaró cumplida la sentencia pronunciada, al haber ratificado los quejosos y las responsables el convenio que suscribieron por el pago de \$17'000,000.00, en lugar de la suma establecida inicialmente.

CAPITULO III

D. Juicio de amparo 508/98 (incidente de inejecución 76/2000)

En el presente asunto Enrique Arcipreste del Ábrego, promovió amparo indirecto por propio derecho y como albacea de la sucesión de Arturo Arcipreste Nouvel, contra el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, Secretario de Gobierno, Subsecretario de Gobierno, Subsecretario de Asuntos Jurídicos, Oficial Mayor, Secretario de Finanzas, Tesorero y Delegado Político de Iztapalapa, a quienes imputó la abstención de cubrir la indemnización que corresponde por la expropiación del predio “Paraje de San Juan” con una superficie de 298-00-00 hectáreas, según decreto expropiatorio.

Explicó el peticionario de amparo que Arturo Arcipreste Nouvel adquirió de Justino Granados Flores, el 13 de noviembre de 1947, el terreno de labor denominado “Paraje de San Juan”, ubicado en la zona de Santa Cruz Meyehualco, con una superficie de 290-00-00 hectáreas, el contrato de compra venta fue ratificado por las partes ante un Juez de Paz de la jurisdicción de Iztapalapa y fue inscrito en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, teniendo designado el folio real 9505391, el cual fue expropiado y hasta la fecha en que promovió le han negado la indemnización.

Correspondió conocer del asunto al Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, con el número 508/98 quien el 26 de octubre de 1998 celebró la audiencia constitucional en la que autorizó la sentencia el 30 de noviembre siguiente, en el que sobreseyó el juicio respecto de las autoridades señaladas como responsables, a excepción del Jefe de Gobierno del Distrito Federa, por quien amparó.

CAPITULO III

Inconforme con tal resolución se impugnó la sentencia en revisión, recurso que fue del conocimiento del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito con el toca R.A.-344/99 el cual la modificó y amparó al quejoso. La modificación consistió en que se concedió el amparo para el efecto de que el Jefe de Gobierno procediera a determinar el monto de la indemnización y efectuara el pago en un término de dos meses.

Una vez con el Juez de Distrito, éste requirió a la autoridad responsable, lo propio hizo con el cambio de titular, pero ante el incumplimiento, remitió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se requirió a la entonces Jefa de Gobierno del Distrito Federal, la cual denunció que se había concedido varios amparos sobre un mismo inmueble y que solicitaba se decretara su conexidad.

En atención a lo anterior, se ordenó la remisión del asunto al Juez para que determinara si los restantes juicios de amparo tenían alguna relación con el presente, llegando a una conclusión positiva.

Sin embargo, con el fin de que se cumpliera la sentencia el quejoso solicitó se excluyera del avalúo el pago a que se refieren los diversos juicios de amparo 887/89, 215/93 y 246/90, en mérito de lo expuesto se remitió el asunto de nueva cuenta a la Suprema Corte de Justicia en el que determinó devolver los autos al Juez de Distrito para que estableciera el monto correspondiente de la indemnización del predio expropiado al quejoso, en el que debería tomar en cuenta su solicitud de que se le descuenta el valor de los terrenos sobrepuestos, hecho lo anterior debería requerir al Jefe del Gobierno

CAPITULO III

del Distrito Federal para que procediera al pago, razón por la cual se archivó provisionalmente el asunto.

En contra de la determinación del Juez de Distrito, la autoridad responsable interpuso queja que fue atraída por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que aún no ha sido resuelta.

Paralelo a lo narrado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, solicitó con fundamento en el artículo 97, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación investigara los hechos constitutivos de violaciones graves a las garantías individuales de los gobernados perpetradas en el juicio de amparo 508/98, petición que fue desechada por el Presidente por falta de legitimación.

Sin embargo, se interpuso el recurso de reclamación 291/2003, el cual fue resuelto en sesión de 4 de noviembre de 2003, en que se le reconoció al promovente su legitimación para efectuar la solicitud de mérito, pero se le dijo que no había lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera la facultad del artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución, por no tratarse del medio para verificar si la actuación de funcionarios judiciales se apegaron o no a derecho.

Igualmente, se presentó una acción de nulidad de juicio concluido que contra todo augurio, fue admitido a trámite por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo inédito de lo planteado, pendiente de resolver.

CAPITULO CUARTO

TEMAS RELEVANTES DE LA CONSIGNACIÓN DE LA SCJN

I. LA FALTA DE CULTURA CONSTITUCIONAL

Son muchos los factores que conducen a la aplicación de la vía de apremio constitucional con las consecuencias tan graves que ello acarrea, lo que se debe en gran medida a la falta de cultura constitucional.

El nivel de conocimiento de la Constitución y la percepción de las instituciones políticas en México, fueron los ejes rectores de un estudio empírico realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en colaboración con otras instituciones, a decir de Diego Valadés el primero de su tipo,¹ destacando para los fines de esta investigación los capítulos correspondientes a percepciones sobre la justicia, la cultura de la legalidad, el sistema judicial y actitudes, opiniones y percepciones sobre la Constitución.

Para las personas la concepción de justicia fue enfocada desde una óptica legalista (35.2%) y garantista (20.5%), esto es, como el simple cumplimiento de la ley y el respeto al derecho de las personas. En el tema de la observancia de la ley, el porcentaje mayor (46.6%) fue a favor de su obediencia, pero sobresale que un 23.2% señala que se pueden desobedecer las leyes injustas, rubro dentro del cual ocupa una gran parte un sector con

¹ Cfr. Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004, p. XI.

CAPITULO IV

ingresos familiares superiores a 10 salarios mínimos, de lo cual se puede concluir una “relación entre la capacidad económica y la predisposición a ‘negociar’ con la legalidad”, la sociedad se inclina al acatamiento de la ley en función de un principio utilitario de ganancia para toda la sociedad (45.1%), quedando en segundo lugar el principio moral, por ello un abrumador 86.3% estima que las leyes deben aplicarse a todos por igual.²

En lo concerniente a los actores o grupos sociales que infringen más las leyes, sobresalen los políticos (36.3%), seguido de los policías (36.3%), concluyéndose que son las “autoridades, representadas por los ‘políticos’ y los ‘funcionarios’ los que con su ejemplo negativo contribuyen a la ilegalidad y la debilidad de nuestro Estado de derecho”.³

Al tocar el tema de las percepciones sobre el sistema judicial en una escala del 0 al 10, los tribunales, jueces y magistrados recibieron calificación de 5.98%, destacando como una de las causas que “se trata de órganos que no son suficientemente distinguidos de otras instituciones, como las procuradurías de justicia y la policía (incluso las autoridades públicas en general), de cuya mala reputación se contagian”.⁴

Igualmente, la baja calificación responde a la percepción de que un 53.8%, más de la mitad de los encuestados, estima que los jueces no son independientes para tomar sus decisiones, seguido de un 39.8% que consideró son poco independientes.

² *Ibid.*, pp. 22-27.

³ *Ibid.*, p. 28.

⁴ *Ibid.*, p. 37

CAPITULO IV

Por otra parte, el juicio de amparo resultó ser una institución popular en la población, pues el 63.3% dijo conocer su existencia, de ellos un 56.5% expresó que era una forma de protección y apoyo, mientras que un 38.7% estimó que es una forma de no ir a la cárcel, concluyéndose que se trata de “una figura legal conocida y valorada positivamente por la población, que es considerada de utilidad para la protección del ciudadano”.⁵

En lo relativo a la Constitución la población la identifica mayoritariamente con normas, leyes y reglas, seguida de la estimación de que rige al país, mientras existe un desconocimiento de la Carta Magna, pues un 72.6% consideró que conocía poco acerca de la misma, un 20.3% que no la conocen nada, y solamente un 4.8% que la conoce mucho, su primer acercamiento es en la escuela, seguido de la casa, factores que originaron como premisa que “la mayoría de la población ‘ha escuchado hablar de la Constitución’, pero es claro que no existe un conocimiento difundido de la misma”,⁶ lo que incluso es válido para todos los niveles de población, reflejándose en la percepción de que no es un tema de actualidad, pues no se habla de ella, inclinándose por dejarla como está en un 40.1% restringiéndose a un 23.3 % quienes apoyan una Constitución nueva.

Como consecuencia del desconocimiento de la Norma Fundamental, la percepción sobre su cumplimiento son bajas, al percibirse un distanciamiento entre la norma y su aplicación en la realidad, ya que un 68.1% estimó que se

⁵ *Ibid.*, p. 42

⁶ *Ibid.*, p. 51.

CAPITULO IV

cumplía poco, un 19.3% que no se acataba nada y sólo el 5.2% que se cumplía mucho.⁷

Bajo ese contexto empírico, a pesar que la población considera que la ley debe obedecerse, existe un desconocimiento de su contenido, en especial con la Constitución, pues no es una tema de actualidad y el conocimiento superficial data de la escuela; además, de que existe una percepción negativa de las autoridades que se reafirma al estimarse que la Carta Magna se cumple poco, en forma mayoritaria.

Ahora bien, si cada pueblo tiene el gobierno que merece, la falta de cultura constitucional en la población mexicana, necesariamente debe reflejarse en los servidores públicos que encarnan a una autoridad, por ello la encuesta en comento es un soporte para concluir que efectivamente existe una falta de obediencia por parte de las personas que son titulares, superiores o subalternos de las autoridades demandadas, a pesar que se protesta cumplir y hacer cumplir la Constitución.

En ese tenor, es mucho lo que hay por delante para provocar una mayor cultura constitucional en la población que se habrá de reflejar en las autoridades y, por consiguiente, la obediencia a los mandatos emitidos en los medios de control constitucionales jurisdiccionales, lo que debe incluir una campaña permanente sobre los derechos básicos que contempla, así como la forma u organización política del Estado mexicano, diferenciando sobre la existencia y diversas funciones que tiene un Poder Judicial de las procuradurías e incluso de los poderes estatales y federales, quehacer que sin

⁷ *Ibid.*, pp.51-56.

CAPITULO IV

duda concierne después de las escuelas al poder garante del orden constitucional, esto es, al Poder Judicial de la Federación.

II. EL TRATAMIENTO A LAS DISTINTAS AUTORIDADES

A. Especies de autoridades

Nuestro sistema jurídico sigue el principio de división de poderes horizontal y vertical, con la añadidura de los denominados órganos constitucionales autónomos, graficando esa estructura quedaría de la siguiente forma:

	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL	ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
FEDERACION	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Titular de la administración pública: a) Centralizada b) Paraestatal	Congreso de la Unión (bicamaral) a) Cámara de diputados b) Cámara de Senadores En los recesos Comisión Permanente	a) Suprema Corte de Justicia de la Unión b) Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito c) Juzgados de Distrito d) Tribunal Electoral Consejo de la Judicatura Federal	a) Instituto Federal Electoral b) Comisión Nacional de Derechos Humanos c) Banco de México
ESTADOS UNIDOS	Gobernadores Titulares de la administración pública a) Centralizada b) Paraestatal Jefe de Gobierno (DF)	Congresos de los Estados (unicamerales) Cámara de Diputados Asamblea Legislativa (DF)	Tribunales Superiores de Justicia Juzgados del Fuero Común Consejos de la Judicatura	a) Institutos Estatales Electorales b) Comisiones Estatales de Derechos Humanos

CAPITULO IV

M U N I C I P I O S

Gobernado por un Ayuntamiento: a) Presidente Municipal, b) Regidores y c) Síndicos

Así es, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental, lo que constituye el fraccionamiento en forma vertical del poder creando el régimen federal. Asimismo, el numeral 115 de la misma Ley Fundamental crea una última división vertical del poder al prever que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

En cuanto a la división horizontal de poderes el artículo 49 de la Carta Magna dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se fracciona en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Lo propio disponen los numerales 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para las entidades federativas, al

CAPITULO IV

establecer que el poder público se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta introducción en la que se establecen distintos tipos de autoridades, radica en que cualquiera de sus titulares puede ser objeto de separación del cargo con su respectiva consignación; sin embargo, aunque se trató de dividir el ejercicio del poder público, lo cierto es que existe unas entidades mas poderosas que otras, ya sea por su jerarquía, por los recursos que manejan o por otras circunstancias, de tal suerte que cuando el Máximo Tribunal del país decidiera aplicar la facultad de consignación en contra de algunos de sus titulares, éstos podrían tomar una conducta institucional acatando la sentencia, o bien, incurrir en contumacia mediante una defensa sino jurídica cuando menos de tipo político, haciendo parecer ante la sociedad que no es la aplicación de la ley por desacato sino que se gesta un conflicto entre poderes, y como finalmente algunos titulares provienen de distintos partidos políticos, también sería inevitable que se utilizara como defensa que el Máximo Tribunal está favoreciendo a tal o cual organización, en sus decisiones.

Lo anterior se refleja si se toma en cuenta que, como se ha visto, las principales autoridades consignadas han sido municipales, o bien, servidores públicos de la administración federal, los primeros porque el poder que detentan al ser la célula política del Estado Mexicano es menor, los segundos porque de alguna manera su nombramiento proviene del ejecutivo, por tanto, son sacrificables, pero no se ha registrado la separación del cargo de un titular de un poder.

CAPITULO IV

Sin duda se podría decir que resultaría preferible consignar a ese tipo de autoridades cuando dejen el cargo para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se viera involucrada en un conflicto de tipo político, pero lo cierto es que no hay que olvidar cual es el objeto de separar a la autoridad, que no es otro más que quitar el obstáculo que impide el cumplimiento de la ejecutoria, lo cual sería contrario a esperar a que el servidor público dejara el cargo; además, sería factible que el infractor renunciara un cargo para ocupar otra posición de poder, o incluso que quien llegue en su lugar continúe con la misma posición de contumacia.

Ante tales circunstancias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque en los hechos pueda tener menor poder del que detenta la persona que es susceptible de separación del cargo, no debe dejar de ejercitar su facultad por condiciones políticas, pero ello no quiere decir que al hacerlo, dada la trascendencia, no tenga una buena estrategia de comunicación para hacer ver a la población las razones por las cuales se ejerció la facultad en comento, sobre todo dejar claro que el titular infringió garantías individuales a un gobernado, o bien, que invadió la esfera de atribuciones de otros poderes, lo cual quedó acreditado en un juicio, es decir, la causa, así como las consecuencias por no acatar la resolución, ya que en una crisis de poderes sin duda el mejor aliado será la soberanía encarnada en el pueblo.

En este tenor, es necesaria una información más agresiva y personal con la población, esto porque hoy en día la Suprema Corte de Justicia de la Nación se comunica mediante anuncios publicitarios o comunicados de prensa que si bien son técnicamente impecables y claros para la comunidad jurídica, no lo son para las demás personas acostumbrados a mensajes breves e

CAPÍTULO IV

impactantes para crearse una opinión, que los actores políticos suelen dar en forma personal con una cobertura impresionante en los distintos medios. Es cierto que el Juez, Magistrado e incluso Ministro por su formación no están acostumbrados a lidiar con tales eventos, pero mediante una buena asesoría por expertos en la materia se pueden dar declaraciones breves, impactantes y claras, con el cuidado de no decir cosas que puedan mal interpretarse o cortarse fuera de contexto para dar abono a los escándalos ya tan acostumbrados en nuestro país.

Por supuesto, la labor jurisdiccional es ingrata pues a diferencia de la política en que se puede partir y repartir, en los juicios irremediamente una parte perderá y otra ganará, lo que además siempre será en apego a leyes que muchas veces no son del agrado de la población, o resultan especialmente injustas, apoyado siempre en las constancias de autos, con lo cual se determina siempre una verdad jurídica, que no siempre coincide con la real, aspectos que finalmente deslegitiman la función jurisdiccional, por ello las decisiones debe ser apegadas más a la realidad mediante interpretaciones progresivas, cuidando siempre las consecuencias de las mismas y velando por alcanzar la verdad material, por encima de lo que digan las partes en los procesos.⁸

⁸ Sobre el particular Hernando Devis Echandia considera: "La doctrina europea moderna, siguiendo la concepción romana, incluye como característica especial de la excepción la circunstancia de que el Juez no puede declararla de oficio, ni siquiera cuando aparezca probada en el proceso, por requerirse siempre la petición del demandado, pero en los Códigos de P. C: colombianos (anterior y vigente) se permite al juez declararla de oficio, salvo cuando se trate de prescripción, compensación o nulidad sustancial relativa (que son las llamadas excepciones propias), con lo cual se le da un mayor poder inquisitivo, y se procura una mejor solución de justicia en la sentencia, lo que está de acuerdo con el concepto moderno de la acción y el fin del proceso; por este motivo consideramos conveniente tal facultad. La necesidad de alegar siempre la excepción es un rezago del concepto civilista del proceso, que lo consideraba como una contienda de interés particular; pero hoy se estima que en la justa solución del litigio hay un interés público". *Vid. Teoría General del Proceso*, 2ª. Edición, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997, p. 232.

CAPITULO IV

B. Autoridades electas o designadas

Otro t3pico de lo que hemos venido desarrollando lo constituyen el clasificar entre autoridades electas o designadas, las 3ltimas al no tener el apoyo de la poblaci3n a diferencia de las primeras, de alguna manera su separaci3n del cargo es mas viable y jur3dicamente explicable, ya que la facultad de m3rito solo se entromete con la mera designaci3n del titular.

Empero, problema aparte constituye quien llega a su cargo v3a elecci3n popular, puesto que es com3nmente aceptado que cuando el pueblo otorga el poder sea el 3nico capaz de quitarlo ya sea por v3as directas como el plebiscito, o indirectas por medio de sus representantes populares por el juicio pol3tico o la declaraci3n de procedencia, pero que se revoque el poder por once ministros requiere el tratar de brindar una explicaci3n que desde el punto de vista de la teor3a pol3tica sea aceptable, porque jur3dicamente ya est3 definido como m3s adelante se ver3.

As3 es, si la facultad a que se refiere el art3culo 107, fracci3n XVI, de la Constituci3n Pol3tica de los Estados Unidos Mexicanos, es un medio indirecto de revocaci3n temporal del poder cuando se aplica a autoridades electas, creemos que la justificaci3n la encontramos en que el ciudadano en principio otorga un mandato para ejercer determinado cargo por un lapso que pueden ser tres o seis a3os, dependiendo el caso, pero su facultad de vigilancia se agota con la elecci3n, dejando a los dem3s poderes la tarea de controlar al electo mediante los mecanismos legales establecidos en la propia Carta Magna.

CAPITULO IV

En este orden de ideas, cuando un gobernado elige a una autoridad, no sabe si infringirá garantías individuales, o bien, emitirá leyes en contra de la Constitución o invadirá la esfera de competencias de los demás poderes rompiendo el orden constitucional, cuando incluso una de la cláusulas del mandato es respetar el orden supremo, pues en términos artículo 87 constitucional el Presidente de la República, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”. Igualmente, en el artículo 128 del mismo ordenamiento impone la obligación a todo funcionario público, sin excepción alguna, que antes de tomar posesión de su encargo, preste la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, y aunque sería redundante, no estaría demás añadir también la protesta de acatar la resoluciones jurisdiccionales definitivas.

La infracción a tal cláusula suprema, en nuestro concepto justifica la revocación del mandato mediante un órgano que asegura la imparcialidad en sus resoluciones por estar regido íntegramente por el principio de legalidad.

En el terreno jurisdiccional el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el criterio P. XXII/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 15, que resuelve el problema que aquí se aborda al determinar que la facultad

CAPITULO IV

de mérito es aplicable a todo tipo de autoridades incluyendo las electas por sufragio universal y directo, tal tesis indica:

“SENTENCIAS DE AMPARO. LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SON APLICABLES A TODO TIPO DE AUTORIDADES QUE INCUMPLAN INEXCUSABLEMENTE AQUÉLLAS, INCLUSO LAS QUE HAYAN SIDO ELECTAS POR SUFRAGIO UNIVERSAL Y DIRECTO. El precepto constitucional en cita es categórico al establecer que cuando la autoridad responsable insista en la repetición del acto reclamado o trate de eludir la ejecutoria de amparo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime inexcusable su cumplimiento, aquélla quedará inmediatamente separada del cargo y será consignada ante el Juez de Distrito que corresponda para que sea castigada por la desobediencia cometida, sin hacer distinción respecto del origen del cargo autoritario, operando así el principio de que en donde la ley no distingue, no debe hacerlo quien la aplica; por tanto, si una autoridad electa por sufragio universal y directo se colocó de manera inexcusable dentro de la hipótesis que prevé la citada fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun a ella deben aplicársele, necesaria e indefectiblemente, aquellas medidas de apremio constitucional”.

Sin embargo, tal criterio derivó de la ejecutoria del incidente de inejecución 493/2001, resuelto el 28 de febrero de 2002, siendo ponente el señor ministro Juan Díaz Romero, en el que no se dice más que lo asentado en la tesis, cuando era un tema de especial relevancia dado que implica la revocación indirecta del mandato popular, aunque el argumento es jurídicamente aceptable, es necesario apoyarlo en la infracción al compromiso

CAPITULO IV

de las autoridades de respetar la Constitución, lo cual es un mandato especial del pueblo.

En el caso concreto, no se llegó a remover de su cargo al entonces delegado de Iztapalapa, que originó el incidente lo que sin duda alguna hubiera ocasionado una reacción política, que es el pago por gestar un Estado de derecho, pero como se mencionó en estos casos es necesaria una estrategia agresiva y personal de comunicación para que la población no se quede con las descalificaciones del consignado.

C. El problema del fuero constitucional

Las autoridades electas o designadas no coinciden necesariamente con las que gozan de fuero, por ello merecen un análisis a parte ya que presentan problemas relacionados con la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. Concepto

Para José Luis Soberanes Fernández el “fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la Federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales publicadas en el DO del 28 de diciembre de 1982 se le cambio el nombre por ‘declaración de procedencia’, aunque la institución subsiste (...) El procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el mencionado

CAPITULO IV

proceso penal ordinario se llamaba ‘desafuero’, pues con él se privaba al alto funcionario de su fueron constitucional. Ahora se llama ‘declaración de procedencia’. Ese procedimiento es muy parecido al del juicio político de responsabilidad, en su primera instancia, por lo cual es frecuente que se confundan”.⁹

Aquí es conveniente aclarar, que la circunstancia de que se haya eliminado de la normativa constitucional, en el capítulo correspondiente a la responsabilidad de los servidores públicos, el término “fuego”, como lo dice el citado jurista, no significa que la institución haya desaparecido, pues subsiste al permitir que ciertos servidores públicos gocen del privilegio de no poder ser llevados a proceso sin que medie la “declaración de procedencia” que no es más que el procedimiento legislativo para quitarles esa canonjía al funcionario, pero ello no quiere decir que fuego y declaración de procedencia sean sinónimos, pues una es la prerrogativa que tienen esos servidores públicos y la otra es el procedimiento legislativo para eliminarlo, de ahí que sea válido seguir hablando de fuego constitucional.

En relación con este tema Eduardo Andrade Sánchez nos relata:¹⁰

“La reforma a los artículos 108 a 114 de nuestra Constitución, publicada el 28 de diciembre de 1982, al inicio del sexenio del presidente Miguel de la Madrid, intentó suprimir toda referencia a la palabra fuego con el propósito de desechar la idea de un privilegio o protección especial para los funcionarios de mayor rango. Incluso la alusión a los ‘altos

⁹ Soberanes Fernández, José Luis, Voz: “Fuego Constitucional”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana (F-L)*, 2ª Edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, pp. 147 y 148.

¹⁰ Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, pp. 2 y 3.

CAPITULO IV

funcionarios de la Federación' que contenía el artículo 110 fue suprimida para generalizar el concepto de 'servidores públicos'. El mencionado artículo empleaba también de manera inequívoca el concepto de 'fuero constitucional' para referirse a la inmunidad relativa de determinados servidores públicos que desempeñan funciones de alta jerarquía, sea porque en ellos se deposita directamente el ejercicio de un poder de la Unión o de los Estados, el ejercicio de una atribución autónoma, o tienen delegada de modo inmediato una tarea de la administración pública que corresponde al titular del Poder Ejecutivo (...) Resulta, pues, evidente, que el Constituyente en distintos momentos ha reconocido la existencia de un fuero constitucional, por virtud del cual las personas que desempeñan determinadas tareas públicas reciben una protección específica respecto de la manera en que puede procederse contra ellas en caso de que se les impute la realización de ciertas conductas ilícitas. Las modificaciones introducidas en 1982 al título cuarto de la Constitución, relativo a las 'Responsabilidades de los servidores públicos', hasta entonces denominado 'De las responsabilidades de los funcionarios públicos', significaron un cambio semántico, pero los conceptos básicos permanecen idénticos”.

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el fuero constitucional, estableciendo sus notas que la distinguen del juicio político en las jurisprudencias P./J. 37/96 y P./J. 38/96, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, páginas 387 y 388, que dicen:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre

CAPITULO IV

los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminoso”.

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS. La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atingentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción pena”.

El objeto de la declaración de procedencia es remover la inmunidad procesal, sus efectos son que el servidor público queda a disposición de las

CAPITULO IV

autoridades correspondientes, según lo estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. LXVIII/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1122, que indica:

“DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como ‘desafuero’), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal (‘fuero’) que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades

CAPITULO IV

competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible”.

Así las cosas, el fuero constitucional es la prerrogativa que tiene un servidor público en razón del cargo que ocupa, que impide al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal para llevarlo a proceso ante una autoridad jurisdiccional, hasta en tanto la Cámara de Diputados no lo autorice mediante la declaración de procedencia, procedimiento administrativo que se traduce en un requisito de procedibilidad de la acción penal.

2. Regulación

Con el objeto de adentrarnos en el estudio de la declaración de procedencia, se impone transcribir los artículos que la regulan:

“Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: (...) II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal ...”

“Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el

CAPITULO IV

Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. - - - Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. - - - Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. - - - Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable. - - - Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. - - - Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados (sic) Senadores son inatacables. - - - El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. - - - En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de

CAPITULO IV

procedencia. - - - Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. - - - Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados”.

“Artículo 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. - - - Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto”.

Así las cosas, por regla general la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal como cualquier persona; sin embargo, por excepción se establece el fuero para altos funcionarios que no es más que un estado de privilegio, pues para proceder en su contra debe mediar la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados, los sujetos beneficiarios son:

Poder Ejecutivo Federal	Presidente de la República Secretarios de despacho Jefes de departamentos administrativos Procurador General de la República
-------------------------	---

CAPITULO IV

Poder Legislativo Federal	Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
Poder Judicial Federal	Ministros de la Suprema Corte de Justicia Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral Consejeros de la Judicatura Federal
Estados	Gobernadores Diputados Magistrados Miembros del Consejo de la Judicatura
Distrito Federal	Diputados de la Asamblea Legislativa Jefe de Gobierno del Distrito Federal Procurador General de Justicia del Distrito Federal
Órganos autónomos	Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral

La solicitud de declaración de procedencia puede hacerla un particular o el Ministerio Público, quien si bien no está impedido para integrar la averiguación previa, lo cierto es que no debe consignar puesto que ningún Juez le expediría la respectiva orden de aprehensión.

Corresponde conocer del asunto en única instancia a la Cámara de Diputados, quien declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación, además no corren los plazos prescriptivos mientras esto sucede. Si la Cámara declara que ha lugar a

CAPITULO IV

proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

En lo relativo al Presidente de la República, resulta claro que solamente puede ser destituido de su encargo por la comisión de delitos graves del orden común y traición a la patria, esto es, por la comisión de ciertos delitos, de tal suerte que no procede en su contra el juicio político, sino en todo caso la declaración de procedencia, con la añadidura que este procedimiento será en dos instancias, primero en la Cámara de Diputados quien lo acusara ante el Senado. En otras palabras, el trámite de su desafuero se llevara a cabo como si fuese un juicio político con sus dos instancias, sin que lo sea, ya que la causa proviene de la comisión de delitos, pero no de las afectaciones que generan causales de responsabilidad política, tan es así que se establece que el Senado resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Asimismo, se dispone que para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento de declaración de procedencia, acotando que el efecto es “de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”. Tal mención crea una disyuntiva, ya que al no precisarse que es lo procedente, pueden ocurrir tres supuestos: i) que dentro del ámbito de sus atribuciones decidan iniciar con esa comunicación la declaración de procedencia que resolverán con libertad, ii) que sea solamente para que pongan en votación su autorización y iii) que sea solamente para que procedan a destituir y a nombrar al sustituto.

CAPITULO IV

Por supuesto, la primera opción implicaría un doble procedimiento, lo que además sería incorrecto, puesto que si se trata de delitos federales la autoridad competente para resolver es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por tanto no sería admisible que la legislatura estatal repitiese el procedimiento, con la añadidura de que por tratarse de sus autoridades locales podrían tender a protegerlo aplazando la procuración de justicia, la misma razón aplica para la segunda opción pues es dejar en manos de la legislatura lo aprobado por diputados federales. Así las cosas, tal vez la mejor interpretación sea considerar que los legisladores locales solo van a ejecutar lo decidido por la Cámara de Diputados, esto es, que van proceder a separar de su cargo al funcionario y a nombrar un sustituto.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, lo que constituye una causa de improcedencia constitucional del juicio de amparo, no solamente contra su resolución final, sino también contra cualquier acto intermedio, tal como lo interpretó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 100/2004 y 101/2004, emitidas con motivo de la contradicción de tesis 32/2004, que dicen:¹¹

“DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, pp. 6 y 7.

CAPITULO IV

el Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables, incluso a través del juicio de garantías, todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho órgano legislativo, como por la Sección Instructora. Lo anterior es así, porque la decisión soberana que corresponde a la mencionada Cámara como órgano Terminal, no podría alcanzarse si se permitiera la intervención del Poder Judicial de la Federación respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en un abuso del juicio de amparo, pues bastaría impugnar dichos actos por vicios propios o como primer acto de aplicación de la ley, para hacerlo procedente en detrimento de la expeditéz que caracteriza al procedimiento de declaración de procedencia, lo que además pugnaría con la intención del Constituyente de considerar inatacables las resoluciones emitidas en un procedimiento autónomo de la competencia exclusiva del citado órgano legislativo”.

“DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, RESPECTO DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA, DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO. Del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público, con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho

CAPITULO IV

órgano legislativo, como por la Sección Instructora. En ese sentido, se concluye que se actualiza una causa de improcedencia manifiesta e indudable del juicio de garantías respecto de tales actos, en términos de los artículos 111 constitucional y 145 y 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en atención a las manifestaciones hechas por el quejoso en su demanda de garantías, a la naturaleza de los actos reclamados y a la aplicación directa del mencionado precepto constitucional, aunado a que de admitirse la demanda de amparo y sustanciar el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes”.

La anterior regla se aplica de igual forma a las controversias constitucionales promovidas contra actos derivados del procedimiento de declaración de procedencia, ya que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que son notoriamente improcedentes no solamente contra la resolución definitiva sino también contra los actos realizados dentro del procedimiento.¹²

Incluso la propia solicitud de declaración de procedencia realizada por el Ministerio Público, se consideró como un acto improcedente en controversias constitucionales, dado que su admisión implicaría valorar el contenido de la averiguación lo que escapa del objeto de las controversias, no genera afectación a los presuntos responsables y se trataría de un acto

¹² Vid. Tesis P. LXVII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, p. 1118, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN REALIZADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO)”.

CAPITULO IV

irreparable pues se consume automáticamente en cuanto el órgano legislativo la recibe.¹³

Cabe señalar que la separación es temporal en tanto el funcionario está sujeto al proceso penal, de tal suerte que si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función, pero si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no podrá regresar a sus funciones ni se concederá al reo la gracia del indulto.

3. La licencia de servidores públicos que en razón de su cargo tenían fuero constitucional

La entonces Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 28 de febrero de 1946 resolvió por mayoría de cuatro votos de los ministros Carlos L. Ángeles, José Ortiz Tirado, Teófilo Olea y Leyva y Fernando de la Fuente, contra el voto del ministro José Rebolledo (en el sentido de que se negara el amparo), el recurso de revisión 3447/45 derivado del juicio de amparo promovido por Carlos A. Madrazo contra actos del Juez Primero de Distrito en el Distrito Federal en Materia Penal, consistentes en el procedimiento incoado en su contra, la orden de aprehensión, la petición

¹³ Vid. Tesis P. LXIV/2004, P. LXV/2004 y P. LXVI/2004, *ibid.*, pp. 1126-1127, de rubros: "SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). INICIADO EL PROCEDIMIENTO RELATIVO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ES IRREPARABLE", "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA LA SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO) QUE SE PRESENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL" y "SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). POR SÍ MISMA NO GENERAL AFECTACIÓN JURÍDICA A LOS PRESUNTOS RESPONSABLES".

CAPITULO IV

formulada a la Cámara de Diputados para que se le privara de fuero y todos los efectos de los citados actos.

En el asunto citado el entonces diputado había solicitado licencia para poder enfrentar el proceso, la cual le fue concedida lo que incluso impidió que se aprobara un dictamen que ya existía en el sentido de desaforarlo, de tal suerte que en virtud de la licencia, así como de la protesta de los diputados suplentes, se consideró reunido los requisitos para que los órganos jurisdiccionales se avocaran al conocimiento del asunto, retirándose el dictamen original, ordenando su archivo, en virtud de que Carlos A. Madrazo no se encontraba investido de fuero constitucional.¹⁴

Sin embargo, contrario a la propia interpretación de la Cámara de Diputados, la Primera Sala consideró que la licencia no eliminaba el fuero constitucional bajo consideraciones que se plasmaron en las tesis aisladas publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXXVII, página 1881, que son del tenor siguiente:

“FUERO CONSTITUCIONAL. El artículo 109 de la Constitución Federal, determina en lo conducente: ‘Si el delito (materia de la incriminación) fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman, si ha, o no, lugar a proceder contra el acusado ... En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, etcétera.’ Como se advierte, el Constituyente rodeó a los miembros del

¹⁴ Vid. La ejecutoria de la entonces Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 3447/45, el 28 de febrero de 1946, páginas 2 y 3.

CAPITULO IV

Poder Legislativo de una inmunidad que conocida entre nosotros como fuero constitucional, sólo es en esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes la disfrutan, la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña, sin previa declaración del propio cuerpo, de que ha lugar a proceder contra el acusado, emitida por mayoría absoluta de votos de número total de sus miembros. La norma constitucional citada, se informa en una necesidad política: la de impedir que la asamblea sea privada de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos de la propia asamblea. Es decir, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un miembro funcionario de la Cámara, sin el consentimiento de la asamblea. Siendo el fuero, como anteriormente se dijo, una prerrogativa esencial para la subsistencia misma del cuerpo, en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran, resultan beneficiados, pero no porque se conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, se benefician por parte y como consecuencia del beneficio común. Es decir, de la protección directa del interés público de que el órgano colegiado sea inviolable, se benefician sus componentes durante el término de su función, disfrutando de un derecho reflejo, o sea, de un específico y particular beneficio que con toda propiedad puede ser considerado como un interés jurídicamente protegido. No siendo el fuero, por lo tanto, un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta, resulta claro que los miembros del Congreso no pueden renunciarlo, si no es rehusado formar parte del parlamento, porque no se trata de un privilegio otorgado a su persona, sino de una prerrogativa parlamentaria, de orden público, y tal particularidad priva de efectos

CAPITULO IV

jurídicos a cualquiera renuncia que alguno de los legisladores hiciera de su fuero, para someterse a una jurisdicción extraña porque establecido para proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo en sus funciones, se proyecta tan sólo en sus componentes, invistiéndolos de la facultad de no comparecer ante otra jurisdicción, entre tanto el organismo de que forman parte, no declare, en los términos y con las formalidades que establece el artículo 109 de la Constitución Federal, que existiendo los actos delictuosos que se imputan al acusado, ha lugar a proceder en su contra, satisfaciéndose, de este modo, la ineludible condición previa de punibilidad y procedibilidad. No siendo, en consecuencia, renunciable el fuero o prerrogativa menos aún puede aceptarse que se suspenda o concluya por licencia. De acuerdo con la doctrina y normas positivas, la licencia es una simple autorización que cada Cámara otorga a sus miembros, para que puedan estar ausentes de las sesiones sin incurrir en la sanción establecida por el artículo 63 de la Constitución, y aún cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes al mismo, razón por la que sería absurdo pretender que tal permiso deroga o suple una prevención constitucional expresa, satisfaciéndose en su virtud, las exigencias de forma requeridas como indispensables para que la jurisdicción represiva pueda actuar. No obsta en contrario, la consideración de que, entre nosotros, sustituyendo al titular contra el suplente al desempeño de la función, porque en esto se complementa la representación otorgada a aquél y su función supletoria no es sino el ejercicio del propio mandato, prolongado en su persona, para ejercerlo en defecto del titular y como expresión soberana de sus electores. Tampoco tiene relevancia el hecho de que el suplente en ejercicio y el propietario con licencia, disfruten simultáneamente de la prerrogativa, porque la Constitución la otorga no en razón del número de los componentes del Congreso, sino para garantizar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes de la Unión, asegurando así

CAPITULO IV

la integridad del régimen federal de gobierno que la propia Constitución adopta. No privando la licencia al legislador, del fuero que lo protege, como integrante del Poder a que pertenece, se llega a la forzosa conclusión de que tal prerrogativa sólo concluye por muerte, por renuncia del cargo, por el transcurso del término durante el cual debe ejercerse la función o porque el interesado no se presente a rendir la protesta durante el término de treinta días que señala el artículo 63 de la Constitución Federal, en la especie. No habiéndose extinguido la relación funcional que liga al reo con el órgano constitucional a que pertenece por concurrir alguna de las acusas señaladas, ni habiendo declarado la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 109 de la propia Constitución que ha lugar de proceder en su contra, resulta evidente que sigue siendo diputado, no obstante la licencia que le fue otorgada, y en estas condiciones no puede ser válidamente enjuiciado por la jurisdicción federal, protegido como está por la prerrogativa implícita en su investidura y que por constituir un atributo del Poder Legislativo, no puede serle desconocida, sin agravio del propio cuerpo, en su integridad. Siendo las normas procesales de acatamiento ineludible para todos los sujetos del proceso, inclusive el Juez, éste debe conformar a las mismas su conducta, cerciorándose previamente si se han observado los requisitos pertinentes de la Constitución y desarrollo del proceso, en forma de que su inobservancia, no constituya un impedimento para la eficacia de su función decisoria. Es decir, la autoridad judicial está obligada legalmente a ser Juez de su propia competencia, y sólo en el caso de que considere que la Ley le confiere atribuciones para conocer del negocio sometido a su jurisdicción, puede proceder válidamente al desarrollo de su actividad. Traduciéndose el fuero en el establecimiento por la Constitución de una competencia funcional o por razón de grado, en favor de la Cámara de Diputados frente a la jurisdicción de los tribunales, es indudable que éstos no pueden enjuiciar a un miembro del parlamento mientras éste no declare que ha lugar a proceder en su contra. Por tanto, la autoridad

CAPITULO IV

judicial no pudo jurídicamente procesar al quejoso en ausencia de aquella declaratoria de la Cámara hecha con las formalidades esenciales del procedimiento establecido en la norma constitucional citada”.

“FUERO CONSTITUCIONAL. Si se confirma que el quejoso no gozaba de fuero cuando se inicio el proceso en su contra y que, en consecuencia, la responsable tenía jurisdicción para incoar el procedimiento, esto no es exacto, sin que el quejoso hubiera sido desaforado o hubiera solicitado, como solicitó, la licencia que le fue otorgada, la recurrente inicio la investigación y como de ésta resultara, según afirma, responsabilidad para el inculpado, decretó luego orden de aprehensión en su contra, solicitando con posterioridad de la Cámara de Diputados el desafuero respectivo para que aquella se ejecutara”.

La ejecutoria no aporta mayores datos argumentativos ya que se recogen en su integridad en las citadas tesis, que independientemente de que no son obligatorias en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, por no tratarse de jurisprudencias, sus argumentos resultan inconsistentes.

Esto es así, porque se consideró que el fuero constitucional era una garantía de autonomía e independencia del órgano parlamentario, por tanto el goce por parte de sus integrantes era un derecho reflejo no renunciable, lo que es incongruente pues no es el órgano el que se quiere llevar a juicio penal, es un ciudadano cuya responsabilidad es personalísima, que por tanto no afecta la funcionalidad del poder legislativo si se toma en cuenta que se deposita en múltiples integrantes, por ello la licencia produce la separación temporal del cargo mientras otro lo asume, resultando ilógico que dos sujetos gocen de fuero en razón del mismo encargo al mismo tiempo, lo que se traduciría en considerar al privilegio como personal, cuando es entregado en razón del

CAPITULO IV

puesto que se ocupa, por tanto si dos personas no pueden ocupar el mismo cargo a la vez por su indivisibilidad, tampoco ambas pueden gozar del fuero. Igualmente, se trata de un argumento limitado al órgano parlamentario, que no podría aplicarse a otros sujetos que tienen fuero pero que no son titulares de un poder estatal.

Pero además, el 28 de diciembre de 1982 se reformó el artículo 112 constitucional expresando en lo conducente la exposición de motivos: “la iniciativa propone aclarar que la protección constitucional necesaria para prevenir de represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a delitos que cometan servidores públicos que han dejado de despachar asuntos públicos de dicha naturaleza. Establece con claridad que los servicios públicos con esa protección constitucional debida para el adecuado desempeño de su encargo, no disfrutarán de ello cuando estén separados de su empleo, cargo o comisión”.

Así las cosas, el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos antes citados “cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo”, posteriormente dispone el precepto en comento que “si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias” se tendrá que tramitar la declaración de procedencia.

Lo anterior conduce al planteamiento de la siguiente interrogante: ¿en qué casos un servidor público se encuentra separado de su cargo sin perder su

CAPITULO IV

carácter con posibilidad de reintegrarse al mismo?, podemos afirmar que la norma constitucional se refiere precisamente a los supuestos en que el funcionario tiene una licencia, lo que se reafirma cuando se indica que volverá a adquirir el fuero si vuelve a desempeñar sus funciones, de lo cual se colige que estamos hablando de personas que suspenden temporalmente su carácter de servidores públicos.

En otras palabras, un servidor público no conserva el fuero cuando se encuentre separado de su cargo por licencia, puesto que esta institución no es por la persona que ostenta ese privilegio, sino que es el cargo el que dota a la persona del mismo.

Sobre este tema Andrade Sánchez considera que el asunto quedó definitivamente resuelto por la reforma de 1982, pues el propósito del artículo 112 constitucional fue borrar cualquier duda acerca de que la separación del cargo, así sea temporal priva del fuero, toda vez que no alude a la cesación en el empleo público cuando éste se deja de desempeñar completamente, como cuando concluye el plazo de la función correspondiente por terminar los periodos para los que son electos los legisladores o el tiempo para el que es designado, de manera que esta separación supone el tiempo en el que por una licencia o por algún otro motivo el funcionario que tiene el cargo se separa de él temporalmente.¹⁵

Así las cosas, resulta indudable que un servidor público cuyo encargo está privilegiado por el fuero constitucional si solicita licencia lo pierde

¹⁵ *Op. cit. supra*, nota 10, p. 92.

CAPITULO IV

temporalmente y se puede incoar proceso penal en su contra, es cierto que si lo decide está en aptitud de regresar al encargo, lo que jurídicamente no representa ningún problema porque volverá a gozar de la inmunidad, suspendiéndose el proceso penal hasta que lo pierda definitivamente.

4. La facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando el servidor público goza de fuero

En los casos en que el servidor público con fuero incumpla una sentencia de amparo, el artículo 109 de la Ley de Amparo establece el mecanismo a seguir en los siguientes términos:

“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 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”.

Luego, en términos del citado precepto la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará que existe el incumplimiento o la repetición del acto reclamado por parte de la autoridad en forma inexcusable, delimitará al responsable determinando que es el caso separarlo de su encargo y consignarlo ante un Juez de Distrito, hasta en tanto la Cámara de Diputados proceda a su desafuero, para lo cual se le enviarán la declaratoria y constancias necesarias, por supuesto, ya en el órgano legislativo se seguirá la declaración de procedencia en los términos antes explicados, que podrá culminar con la negativa a quitarle al servidor público el privilegio, caso en el

CAPITULO IV

cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá que esperar a que deje el cargo, o bien, con el desafuero, con lo cual el Máximo Tribunal podrá consignar.

Cabe señalar que lo anterior resultaría de una interpretación del artículo 109 de la Ley de Amparo, avalada por el numeral 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone a los sujetos favorecidos por el fuero constitucional, así como el mecanismo para quitárselo llamado declaración de procedencia; sin embargo, aunque sería la interpretación más plausible, creemos que es sostenible otra postura, consistente en que cuando le corresponda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercitar la acción penal no es necesaria la declaración de procedencia, en atención a que el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no efectúa ninguna distinción.

En efecto, como se ha reiterado en la presente tesis, el objetivo principal de las medidas de apremio constitucionales es el cumplimentar la ejecutoria de amparo, que ante la renuencia de los servidores públicos se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de removerlos de su cargo y consignarlos ante un Juez de Distrito, sistema que contradice el artículo 109 de la Ley de Amparo, pues al sujetar la consignación a la declaración de procedencia, puede darse el caso que el órgano legislativo estime que no procede, supuesto en que se tendrá que esperar a que deje el cargo, con lo cual se hace nugatoria la medida de apremio constitucional, pues precisamente una de las consecuencias era separarlo del cargo para eliminar el obstáculo, y dar pauta que otro funcionario como titular cumpliera la

CAPITULO IV

sentencia, pero si hay que esperar a que renuncie o finalice el periodo para el cual fue electo, el obstáculo subsistirá sin que se acate la ejecutoria.

Es cierto que el delito ya estará perpetrado, lo que provocará que con posterioridad se le inste proceso penal, pero vía una disposición reglamentaria se deja sin efecto la facultad constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de separar del cargo al servidor público.

Por las razones anteriores, es sostenible interpretar que la facultad de consignación prevista en el artículo 107, fracción XVI, constitucional, no está sujeta al requisito de procedibilidad de la declaración de procedencia del órgano legislativo porque tal precepto dispone categóricamente que “si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda”, sin hacer distinción respecto del origen o naturaleza del cargo, esto es, si es una autoridad electa o designada, si goza de fuero o no, operando así el principio de que en donde la ley no distingue, no debe hacerlo quien la interpreta; por tanto, si una autoridad cuyo titular goza de fuero se colocó de manera inexcusable dentro de la hipótesis que prevé la citada fracción constitucional, aun a ella deben aplicársele, necesaria e indefectiblemente, aquellas medidas de apremio constitucional.

Argumento que se utiliza por analogía al empleado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. XXII/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo

CAPITULO IV

XV, abril de 2002, página 15, de rubro: “SENTENCIAS DE AMPARO. LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SON APLICABLES A TODO TIPO DE AUTORIDADES QUE INCUMPLAN INEXCUSABLEMENTE AQUÉLLAS, INCLUSO LAS QUE HAYAN SIDO ELECTAS POR SUFRAGIO UNIVERSAL Y DIRECTO”.

Por otra parte hay bases para interpretar que lo dispuesto en los artículos 109, fracción II y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es aplicable a la consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues el primer numeral indica que “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”, cuando en el presente caso se establece una forma de persecución del delito en la propia Ley Fundamental, distinta de la legislación penal.

Otro elemento a tener en cuenta, es que el artículo 111 constitucional establece que la declaración de procedencia no prejuzga los fundamentos de la imputación, que el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal, incluso si éste culmina en sentencia absolutoria el procesado podrá reasumir su función.

Sin embargo, tal disposición existe porque cuando un servidor público es acusado por el Ministerio Público, sometido a un proceso es susceptible de ser absuelto por atipicidad, juridicidad, inculpabilidad o por actualizarse una

CAPITULO IV

excusa absolutoria, lo que no es dable cuando un funcionario es consignado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues entonces el Juez de Distrito sólo se limitará a imponer la pena que proceda en términos del artículo 110 de la Ley de Amparo que dispone:

“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”.

Luego, conforme a este precepto en realidad el hecho y la responsabilidad del servidor público son aspectos definidos por el Máximo Tribunal, tan es así que solo se le deja al Juez de Distrito potestad para sancionar la conducta acorde con el grado de reproche, pero ya no podrá absolverlo, de tal suerte que se vuelve a todas luces innecesaria la declaración de procedencia pues en esos casos no hay duda de la existencia del cuerpo del delito y de la plena responsabilidad penal del acusado.

Es cierto que el artículo 109 de la Ley de Amparo dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe solicitar la declaración de procedencia; sin embargo, tal precepto va en contra de los fines previstos en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal suerte que conforme a la jerarquía normativa prevista en el numeral 133 del citado ordenamiento, debe prevalecer la disposición constitucional, pues como se ha dicho la solicitud de procedencia deja sin efectos, o en otras palabras hace nugatorio la facultad del Máximo Tribunal de

CAPITULO IV

separar de su cargo al contumaz, pues de resultar negativo, tendría que esperarse a que concluyera el cargo, caso en el cual solo podría consignársele pero ya no separársele del puesto, en contra además de un gobernado a quien se le infringió sus garantías individuales y no ha podido ser repuesto en las mismas.

Por último, hay que mencionar que el fuero constitucional es una institución que se encuentra en crisis, no hay que olvidar que nace en los sistemas parlamentarios como respuesta a monarquías absolutas, arrancando al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares, aceptándose de manera general que su existencia se debe a la protección de la función ejercida por el servidor público, manteniendo el equilibrio entre poderes del Estado,¹⁶ por ello hay que replantearse si las causas que le dieron origen siguen vigentes, porque hoy en día es el Poder Judicial quien se encarga de juzgar a los probables responsables de delito, no es el rey ni el Presidente de la República. Asimismo, la experiencia practica ha demostrado que el poder legislativo se rige por el principio de oportunidad política de sus miembros, más que por el de legalidad, por ello la decisión siempre la tomaran en función de sus intereses partidistas, ello sin contar que se vuelve un procedimiento muy tardado, por ello la institución de mérito debe replantearse para permitir su funcionalidad, para que sin dejar temporalmente impune los delitos no se afectan las funciones ejercidas por el servidor público.

Así las cosas, dada la crisis de la institución del fuero, con mayor razón la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

¹⁶ *Cfr. op. cit. supra*, nota 10, pp. 32-36.

CAPITULO IV

no debe estar supeditada a la declaratoria de procedencia de los órganos legislativos.

III. EL PROCESO PENAL ANTE LA CONSIGNACIÓN DE LA SCJN

A. Los derechos fundamentales en materia penal

1. ¿Derechos humanos, garantías o derechos subjetivos públicos?

En este apartado, abordaremos la problemática, respecto de la vinculación de los conceptos de derechos humanos, garantías y derechos subjetivos públicos. Por lo que hace al concepto de derechos humanos, este no representa mayor problema de diferenciación respecto de los demás y por el contrario es la base para definir o redefinir lo que debemos entender por garantías y derechos subjetivos públicos.

Pues bien, los derechos humanos o derechos fundamentales de la persona humana constituyen un concepto histórico propio del mundo moderno; el problema de su conceptualización, es el problema de su justificación, puesto que dependiendo de esta última será el concepto que se tome. Eusebio Fernández menciona tres tipos de justificaciones, que son:¹⁷

a) *Iusnaturalista*. Los derechos humanos son derechos naturales. *V. gr.:* Jorge Iván Hubner define a los derechos del hombre como un conjunto de

¹⁷ Citado por: Squella, Agustín, *Positivismo Jurídico, Democracia y Derechos Humanos*, México, Fontamara, 1995, pp. 82-84.

CAPITULO IV

atributos inherentes al hombre por su condición de tal, que la autoridad pública debe respetar y amparar, estos atributos se fundan en la naturaleza misma de la persona humana.

b) Historicista. Considera a los derechos humanos como derechos históricos. *V. gr.:* Dino Pasini estima, que la concepción de los derechos del hombre es una concepción histórica, dinámica, que implica el progresivo reconocimiento, el respeto y tutela jurídica del hombre considerado en su integridad como individuo y persona irrepetible, como ciudadano y como trabajador y, por tanto, no sólo de los derechos personales, de los civiles y políticos, sino también de los derechos económicos-sociales y culturales.

c) Ética. Afirma que los derechos humanos son derechos morales. *V. gr.:* Carlos S. Nino considera que los llamados derechos humanos, son aquellos derechos morales de que gozan todas las persona morales, por el solo hecho de ser tales, es decir, todos los seres con capacidad potencial para tener conciencia de su identidad como titular independiente de intereses y para ajustar su vida a sus propios juicios de valor.

Para Agustín Squella los derechos humanos han vivido dos procesos bastantes visibles, el proceso de la positivización y el de internacionalización.¹⁸ Por **positivización** de los derechos humanos, se entiende el proceso en virtud del cual esta clase de derechos, al margen del debate filosófico acerca de si son derechos naturales, derechos morales o derechos meramente históricos, se han incorporado al derecho positivo interno

¹⁸ *Ibid.*, pp. 103 y 104.

CAPITULO IV

de los Estados, especialmente a través de las Constituciones Políticas de éstos, lo cual ha venido a suministrar a los derechos humanos una base jurídica de sustentación objetiva que, junto con hacerlos más ciertos, favorece también su mayor efectividad. El proceso de **internacionalización** de los derechos humanos, propio del siglo actual, es aquel en virtud del cual esta misma clase de derechos, en cuanto a su reconocimiento y protección, supera el ámbito de los derechos internos o nacionales y pasan a incorporarse, primero a través de declaraciones y luego a través de pactos y de tratados, lo que se suele denominar ya por algunos autores, el derecho positivo internacional de los derechos humanos.

En el proceso de la positivización, es que aparece otro de nuestros conceptos, el de “*garantía*”, el cual también ha experimentado una transformación a través de la historia desde su consagración en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Héctor Fix-Zamudio enuncia las siguientes concepciones:¹⁹

a) Para los revolucionarios franceses, las garantías constitucionales (entonces sólo de carácter individual), eran los derechos de la persona humana precisados y establecidos en un documento de carácter fundamental, pues de ese manera eran conocidos por gobernantes y gobernados y además tenían un carácter superior al de las disposiciones legislativas.

¹⁹ Vid. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica No. 12, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 41-43.

CAPITULO IV

b) Un segundo paso se dio con Jorge Jellinek, quien en las postrimerías del siglo XIX y los primeros años del XX, realizó el estudio de los instrumentos de defensa de las normas fundamentales a los que calificó de “garantías de derecho público” que dividió en tres sectores: sociales, políticas y jurídicas.

c) Esta evolución culmina con Hans Kelsen, quién en su estudio “Garantía jurisdiccional de la Constitución”, explica los motivos que lo llevaron a proponer una Corte Constitucional en la ley fundamental Austriaca de 1920, cuyo título VI recibió la denominación “Garantías de la Constitución y de la Administración”.

A partir de Kelsen, se extendió la concepción de las garantías constitucionales como instrumento de tutela de las disposiciones fundamentales para lograr su restitución cuando hubiesen sido desconocidas o violadas;²⁰ en oposición a la concepción tradicional de garantías, entendida como la determinación y consagración de los derechos humanos, posición calificada por Fix-Zamudio de “utópica”, puesto que la sola positivización de los derechos humanos, no podía constituir por si misma una “garantía”.²¹

En nuestro país, la Constitución intitula el capítulo I del título I “De las Garantías Individuales”; es decir, adoptamos la concepción tradicional de

²⁰ Fix Zamudio cita los siguientes ejemplos: a) El título VI de la Constitución Italiana de 1948, que se intitula “*Garantías Constitucionales*” que comprende la organización y competencia de la Corte Constitucional; b) La Constitución Española de 1978 que en el capítulo IV del título I, intitulado “*De las Garantías de las Libertades y Derechos Fundamentales*” que comprende los instrumentos procesales relativos al procedimiento preferente y sumario ante los tribunales ordinarios, a los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, e incluye también la figura del defensor del pueblo; c) El capítulo XII, del título I, de la Constitución paraguaya de junio de 1992, se intitula “*De las garantías constitucionales*”, entre las cuales se incluye la inconstitucionalidad, el hábeas corpus, el amparo, el hábeas data; etc. *Ibid.*, pp. 43-45.

²¹ *Ibid.*, p. 42 *ab initio*.

CAPITULO IV

garantías, lo cual se explica en virtud de la antigüedad de nuestra ley fundamental (1917). Es por ello que para los autores mexicanos las garantías son los derechos del hombre reconocidos por el Estado, en virtud de un proceso de autolimitación. Así tenemos a Burgoa que considera que estas garantías “se traducen en relaciones jurídicas que se entablan entre el gobernado, por un lado, y cualquier autoridad estatal de modo directo e inmediato y el Estado de manera indirecta o mediata, por el otro”.²²

Alberto del Castillo del Valle, expresa que la garantía individual “es el medio jurídico consagrado por la Constitución, principalmente, por virtud del cual se protegen los derechos de los gobernados frente al Estado y sus autoridades, obligando a éstos a respetar tales derechos”.²³

Por último, los derechos subjetivos públicos (de acuerdo con la concepción mexicana de garantías) serían las potestades derivadas de las garantías individuales, para reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica o gobernado genera o implica esta misma.²⁴

Creemos que la connotación correcta, de las llamadas garantías individuales pudiera ser “Derechos Fundamentales” o “Derechos de la Persona”, con lo que nos declaramos seguidores de la concepción moderna de garantía, como aquellos instrumentos procesales que pueden ser utilizados

²² *Las Garantías Individuales*, 9o. edición, México, Porrúa, 1975, p. 13 *in fine*.

²³ *Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal*, México, Editorial Duero, 1992, p. 21.

²⁴ *Cfr. op. cit., supra* nota 19, p. 175.

CAPITULO IV

para resguardar los derechos fundamentales y todo el orden constitucional; así la verdadera garantía en nuestro país de esos derechos fundamentales sería el juicio de amparo.

Y aunque la norma mexicana diga lo contrario, con base en las modernas teorías antes citadas, en este trabajo académico consideramos que en vez de hablar de “garantías” lo correcto son los “derechos fundamentales”, dentro de los cuales se encuentran aquellos derechos en materia de proceso penal, que es el motivo de este apartado.

2. Los derechos fundamentales en el proceso penal

a) Artículo 14 Constitucional

i) La prohibición de interpretar las leyes retroactivamente

Es el primero de los mandatos establecidos en el presente artículo, Fix Zamudio afirma que un ordenamiento o su aplicación, tienen carácter o efectos retroactivos cuando afectan situaciones o derechos que han surgido con apoyo en disposiciones legales anteriores, o cuando lesionan efectos posteriores de tales situaciones o derechos que están estrechamente vinculados con su fuente y no pueden apreciarse de manera independiente.²⁵ Pues bien, en nuestro país existe prohibición tanto de emitir legislaciones que afecten derechos en forma retroactiva que va dirigido al legislativo, como la de interpretar las leyes retroactivamente enfocado a los órganos jurisdiccionales,

²⁵ Cfr. “Artículo 14”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 60. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, p. 64.

CAPITULO IV

“en perjuicio de persona alguna”, lo que indica que a *contrario sensu*, si se favorece a una persona es permitido esta aplicación retroactiva.

También se añade como excepción a los preceptos de naturaleza procesal, siempre que no menoscaben derechos adquiridos o etapas del procedimiento que se han consumado por la preclusión.

ii) Derecho de Audiencia

Este derecho protege todo acto de “privación” de los siguientes bienes: la vida, la libertad, propiedades, posesiones o derechos. Restringiendo a que exista con anterioridad cualquier privación de los citados bienes un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, es decir, tiene derecho a ser escuchado en un proceso ante un órgano jurisdiccional general, no constituido ex profeso para juzgar su caso, sino para conocer de manera general de una materia.

Es requisito también, que en el citado proceso se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que se le siga el debido proceso, y que la ley que se aplica sea expedida con anterioridad al hecho, con el fin de no crear una ley para aplicarla en un caso determinado.

iii) Derecho de legalidad

Previsto por el tercer párrafo del artículo 14, y traducido en el lenguaje jurídico penal con la máxima *nullum crimen, nulla poena sine lege*, este derecho consiste en no imponer pena alguna que no este decretada por una ley

CAPITULO IV

exactamente aplicable al delito de que se trata, excluyendo dentro de la interpretación de los preceptos penales a la analogía y la mayoría de razón.

b) Artículo 16 Constitucional

i) Derecho a la libertad

Establece una regla general, consistente en que: “No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial”. La aprehensión o detención, consiste en la privación de la libertad de un individuo, situación que no puede prolongarse ante la autoridad administrativa más allá del tiempo necesario para poner al sujeto detenido a disposición de la autoridad judicial, y frente a esta última por más de 72 horas, sin que se justifique con un auto de formal prisión.²⁶ Pues bien, la orden para tales efectos sólo la puede dar la autoridad judicial, es decir, un órgano perteneciente al poder judicial y no otro del ejecutivo o legislativo.

La Constitución también cita los requisitos que habrán de preceder, a una orden a aprehensión, como son:

- Una denuncia, acusación o querrela.
- Que se trate de un hecho determinado que la ley señale como delito.

²⁶ Cfr. Moreno Hernández, Moisés, “Aprehensión”, *Diccionario Jurídico Mexicano (A-CH)*, 7o. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, p. 190.

CAPITULO IV

- Que dicho delito, este sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad.
- Que existan datos que acrediten los elementos que integran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

La regla antes aludida, admite dos excepciones. La primera, el caso de “delito flagrante” en que 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. La segunda excepción concede al Ministerio Público, la facultad de ordenar una detención, fundando expresando los indicios que motiven su proceder; pero 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 límite a esta detención es de 48 horas, plazo en que se deberá ordenar la libertad del indiciado o se le pondrá a disposición de la autoridad judicial.

ii) Derecho a no ser molestado

Este derecho prevé, que ningún gobernado puede ser molestado por las autoridades de manera arbitraria en los siguientes bienes: persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. Las autoridades sólo podrán desplegar un acto de molestia, siempre y cuando sean competentes para ello; deberán hacerlo por escrito, además fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

CAPITULO IV

iii) Orden de Cateo

Tal vez llamemos impropriamente este derecho, o bien sea una extensión del derecho a no ser molestado. Lo importante es que un mandamiento de este tipo reviste una molestia bastante grave para el que la sufre y por ello el legislador fue muy cuidadoso al exigir ciertos requisitos para su libramiento. En principio sólo la autoridad judicial puede expedirla por escrito, dentro del cual habrá de precisarse el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan; no se podrá extender la diligencia más allá de lo precisado. Por último se exige un acta circunstanciada de la diligencia, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

c) Artículo 19 Constitucional

i) Derecho a no extender la detención sino media un auto de formal prisión

Una vez puesto a disposición de la autoridad judicial un indiciado, este tiene derecho a su libertad en caso de que el órgano jurisdiccional no justifique su detención con un “auto de formal prisión” en un plazo de 72 horas. Dicho Auto requiere la acreditación de los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

ii) Derecho a que se fije la litis del proceso

CAPITULO IV

Una vez que el Estado ha dejado caer toda la fuerza acusatoria a un sujeto, y que ha conseguido que se le instaure proceso en su contra, es requisito dotarlo de todos los elementos que lo puedan llevar a comprobar su inocencia; es por ello que se hace necesario fijar la *litis* en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Es decir, se trata de dar al procesado una certeza en cuanto a que sólo se le enjuiciará por el delito o delitos señalados en el auto de apertura del proceso.

Si se llegase a descubrirse otro delito en el proceso, por mandato constitucional éste deberá ser objeto de averiguación separada.

d) Artículo 20, apartado A, Constitucional

i) Derecho al otorgamiento de la libertad caucional

El inculpado tiene derecho a que se le otorgue su inmediata libertad, en cuanto lo solicite al juez, quién deberá otorgarle libertad provisional bajo caución. La excepción a esta regla es en dos casos:

- Cuando se trate de delitos, en que por su gravedad, la ley prohíba conceder este beneficio.
- Se puede negar en caso de delitos no graves, mediando solicitud del Ministerio Público cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley, o bien, cuando se aporten elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

CAPITULO IV

ii) El derecho a no autoincriminarse

El inculpado no podrá ser obligado a declarar, lo que presupone por sí la invalidez de su autoincriminación en caso de que se haya ejercido en su persona coacción alguna. Sin embargo, el legislador considero necesario para resguardar la libre declaración, que esta se hiciese siempre ante la asistencia de su defensor y sólo ante el Ministerio Público o el Juez.

iii) Derecho a una defensa

Este derecho es de suma importancia en el proceso penal, consiste en varios rubros, dentro de los que podemos mencionar:

- El derecho a ser informado dentro de las 48 horas siguientes a su detención, del nombre de su acusador, la naturaleza y causa de la acusación, para que conozca el hecho punible que se le atribuye y tome medida de sus consecuencias. Así como a que le sean facilitados todos los datos que requiera para su defensa y que consten en el proceso.
- El derecho a contestar el cargo, una vez informado de todo lo citado en el párrafo anterior.
- El derecho a ser careado con quienes deponen en su contra, siempre que lo solicite.
- Derecho a que se le reciban testigos y demás pruebas que ofrezca.

CAPITULO IV

- Derecho a ser juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos.

- Derecho a la brevedad en el juicio, lo cual constriñe al juzgador a no retardar el proceso de una persona más de lo establecido; si el delito tiene una punibilidad que no excede de dos años será juzgado antes de cuatro meses, si excede de la punibilidad antes citada el plazo máximo es de un año.

- Derecho a contar con una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza; aunque creemos que esta facultad debe evolucionar, para hacer necesario el exigir una defensa por sí y por abogado.

e) Artículo 21 Constitucional

Se citan las competencias genéricas de la autoridad judicial (imposición de penas) y del Ministerio Público (la investigación y persecución delitos). Lo que en materia penal se traduce en la prohibición para dichas autoridades de excederse en esas facultades, o bien de otras, de incursionar en las facultades que no le son propias, salvo la excepción de la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

f) Artículo 22 Constitucional

Excluye la imposición de penas que rebasan los límites de la humanidad, como la mutilación, la infamia, la marca, los azotes, los palos, el

CAPITULO IV

tormento, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualquier otra pena no prevista por la ley y que trasciendan de la persona del condenado.

g) Artículo 23 Constitucional

i) El límite de instancias en los juicios del orden criminal, es otro de los derechos del procesado, ya que estando en juego la libertad no se puede permitir la indeterminación de las instancias procesales, así en México el límite es de tres instancias, no más.

ii) El *non bis in idem*, es otro de los derechos fundamentalísimos del gobernado, consistente en la prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo delito.

iii) Por último el inculpado tiene derecho a que no se le absuelva de la instancia, lo que le quitaría una oportunidad más de probar su inocencia.

B. Los derechos fundamentales del procesado consignado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Este apartado tiene por objeto analizar temas relevantes que son consecuencia de la facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: i) el primero consistente en determinar si la remisión legislativa que hacen los artículos 208 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la punibilidad prevista para el delito de abuso de autoridad infringe el principio de legalidad, y ii) el segundo

CAPITULO IV

concierno a la interpretación de los artículos 110 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el derecho fundamental de audiencia, y iii) el tercero concierne a la interpretación de los artículos 110 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el principio de presunción de inocencia.

1. Los artículos 208 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el principio de legalidad.

Existe unanimidad doctrinal en el sentido de que el principio de legalidad, en su acepción moderna con su significado político y científico, es merito de Beccaria y Feuerbach, en el primero predomina el aspecto político mientras que en el segundo el científico.²⁷

Así es, fue Cesare Beccaria quien sostuvo que “sólo las leyes pueden decretar las penas de los delitos, y esta autoridad debe residir únicamente en el legislador, que representa toda la sociedad unida por el contrato social. Ningún magistrado (que es parte de ella) puede con justicia decretar a su voluntad penas contra otro individuo de la misma sociedad. Y como una pena extendida más allá del límite señalado por las leyes contiene en sí la pena justa más otra pena adicional, se sigue que ningún magistrado, bajo pretexto de celo

²⁷ Rodríguez Mourullo, Gonzalo, *Derecho Penal. Parte General*, Madrid, Civitas, 1978, p. 59.

CAPITULO IV

o de bien público, puede aumentar la pena establecida contra un ciudadano delincuente”.²⁸

Incluso negó a la autoridad judicial la facultad de interpretar la leyes por no haber sido su creador, esto es, legisladores, señalando que “los jueces no han recibido de nuestros antiguos padres las leyes como una tradición y un testamento que dejase a los herederos sólo el cuidado de obedecerlo; recíbenlas de la sociedad viviente, o del soberano su representante, como legítimo depositario en quien se hallan las actuales resultas de la voluntad de todos”, por ello “en todo delito debe hacerse por el juez un silogismo perfecto. La premisa mayor será la ley general; la menor la acción conforme o no con la ley, de donde inferirá por consecuencia la libertad o la pena. Cuando el juez por fuerza o voluntad quiere hacer más de un silogismo, se abre la puerta a la incertidumbre”.²⁹

En cambio, Feuerbach enarbola una teoría de la pena como coacción psicológica, o bien, como prevención general, de ahí que formulara la máxima *nullum crimen, nulla poena sine lege* (no hay crimen, no hay pena sin ley), pues el delito y la pena deben estar precisados en las leyes, para que los ciudadanos las conozcan y pueda tener sobre ellos ese efecto psicológico preventivo, en otra palabras, el amenazada tiene que conocer por qué se le conmina y con qué se le coacciona.³⁰

²⁸ *De los delitos y de las penas*, 4ª. Edición, Colombia, Nuevo Foro, 1998, p. 12.

²⁹ *Ibid.*, pp. 13 y 14.

³⁰ *Cfr.* Rodríguez Mourullo, *op. cit. supra*, nota 27, p.59.

CAPITULO IV

Lo anterior, independientemente de otros antecedentes remotos, por ejemplo Claus Roxin señala que en el derecho positivo el principio de legalidad data de 1776 en Constituciones de algunos Estados federados norteamericanos como Virginia y Maryland, seguido del Código Penal austriaco de José II, de 1787, así como en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.³¹ El mismo autor distingue cuatro consecuencias o prohibiciones derivadas del principio de legalidad: i) La prohibición de analogía (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*); ii) La prohibición de derecho consuetudinario para fundamentar y agravar la pena (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*); iii) La prohibición de retroactividad (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*), y iv) La prohibición de leyes penales y penas indeterminadas (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*).³²

El principio *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta, scripta, praevia et certa*, se encuentra en el artículo 14, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al mencionar que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada (*lege stricta*) por una ley (*lege scripta*) exactamente aplicable al delito de que se trata (*lege certa*), y que nadie podrá ser privado de su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, prohibiéndose dar efectos retroactivos a las leyes en perjuicio de persona alguna (*lege praevia*).

³¹ *Derecho Penal. Parte General*, Madrid, trad. Diego-Manuel Luzón Peña *et al.*, Civitas, 1999, t. I, p. 142.

³² *Ibid.*, pp. 140 y 141.

CAPITULO IV

a) Nullum crimen, nulla poena sine lege scripta

También conocida como principio de reserva de ley, consiste en que tanto la descripción típica como la punibilidad deben estar previstas en la ley escrita, excluyéndose a la costumbre como fuente del derecho penal, principio que no admite ninguna excepción, va dirigida al legislador y al juez, al primero por cuanto le impone la obligación de prever los delitos en las leyes acorde con los artículos 73, fracción XXI, 122, Base primera, fracción V, inciso h) y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al segundo por cuanto que no puede fundar sus determinaciones más que en las leyes penales, así por ejemplo el numeral 16, segundo párrafo constitucional exige que para librar orden de aprehensión se requiera preceda denuncia o querrela de un hecho que “la ley señale como delito”.

En el caso concreto, los artículos que prevén los delitos motivo de la consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no infringen el principio de reserva de ley, puesto que tanto sus supuestos de hechos como las sanciones se encuentran en leyes emitidas por el órgano legislativo legalmente facultado para ello, como enseguida se plasma.

CAPITULO IV

Supuesto de hecho Ley de Amparo y Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Consecuencia jurídica Código Penal Federal
<p>Artículo 208. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratarse de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal (...) será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.</p> <p>Artículo 46. ... 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 encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Artículo 47. ... 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.</p> <p>Artículo 49. Cuando en términos de los artículos 46 y 47, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciera 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.</p>	<p>Artículo 215. ... Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII. - - - Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>

b) Nullum crimen, nulla poena sine lege praevia

Es una prohibición consistente en que los hechos deben ser juzgados de conformidad con ley penal previamente establecida, sin que sea permisible proporcionar a las leyes efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna lo

CAPITULO IV

que va dirigido al legislador, al juzgador le está prohibido aplicarlas retroactivamente, y al órgano ejecutante prolongar la pena en razón de una reforma, se admite como excepción en beneficio de las personas.

Para Juan Bustos Ramírez y Hernán Hormazábal Malarée la prohibición de retroactividad tiene diversos alcances: i) no permite que un hecho que no era punible en el momento de su comisión sea juzgado por una ley posterior; ii) que un hecho que en el momento de su comisión tenga prevista una determinada pena, le sea aplicada otra pena cualitativamente diferente y más grave contemplada en una ley posterior; iii) que un hecho que en el momento de su comisión tenga prevista una determinada cantidad de pena, se le aplique la mayor cantidad de pena prevista en la ley posterior.³³

La ley penal sustantiva federal, en su artículo 56 prevé que cuando entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad entrare en vigor una nueva ley, se estará a lo dispuesto a la más favorable al inculpado o sentenciado, imponiendo la obligación para la autoridad que esté conociendo del asunto o ejecutando la sanción, de aplicar oficiosamente la ley más favorable.

En el caso concreto los artículos 208 de la Ley de Amparo, 46, 47 y 49, de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional y 215 del Código Penal Federal, no establecen efectos retroactivo para casos sometidos a proceso antes de su vigencia, ni existe en la actualidad el peligro de que un juez aplique normas nuevas a hechos anteriores, ya que en realidad han tenido

³³ Cfr. *Lecciones de Derecho Penal*, Madrid, Trotta, 1997, vol. I, p. 82.

CAPITULO IV

pocas reformas en relación con el tema, por ello tanto los preceptos como una aplicación de los mismos no infringe la prohibición d retroactividad.

c) Nullum crimen, nulla poena sine lege certa

Establece la prohibición para el legislador de crear preceptos penales indeterminados.³⁴ Como consecuencia el juzgador está impedido para imponer penas a supuestos de hecho que carezcan de claridad en su descripción típica, o bien, si las sanciones no son determinables o inexactas. Aunque creemos que tal principio no conduce al extremo de exigir que todo esté precisado, ya que se busca que el legislador establezca los elementos esenciales de una descripción típica, así como la sanción a imponer, sin que se limite la facultad del juzgador para interpretar el alcance de la norma, por supuesto, todo dentro del mismo marco legal.

Sobre este tema Enrique Bacigalupo cita una sentencia emitida por el Tribunal Constitucional Español en el que se dice que “el principio de legalidad no puede ser entendido de forma tan mecánica que anule la libertad del juez, cuando, en uso de ésta, ni se crean nuevas figuras delictivas, ni se aplican penas no previstas en el ordenamiento”, aclarando que “si se produce una laguna, ésta no puede llenarse recurriendo a la analogía *in malam parte*”.³⁵ Lo anterior resulta importante para los alcances de un juzgador para interpretar las leyes penales, si al hacerlo crea figuras delictivas, o aplica penas no previstas en el ordenamiento, su interpretación estará infringiendo el principio de legalidad.

³⁴ Cfr. Roxin, Claus, *op. cit. supra*, nota 31, p. 169.

³⁵ *Principios constitucionales de derecho penal*, Buenos Aires, Hammurabi, 1999, p. 15.

CAPITULO IV

Pertenecen además al ámbito de la ley cierta los problemas derivados de la técnica legislativa utilizada para establecer la norma jurídico penal, entre los que se pueden encontrar los siguientes supuestos:

- El precepto legal prevé tanto la descripción típica como la punibilidad, como por ejemplo el artículo 265 del Código Penal Federal que dispone la imposición de una pena de prisión de ocho a catorce años al que por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo.
- El precepto legal prevé la descripción típica pero la punibilidad hay que buscarla en otro artículo, apartado o anexo del mismo ordenamiento, verbigracia el delito de posesión o transporte simple de narcóticos previsto por el artículo 195 bis del Código Penal, que establece que cuando la posesión o transporte, por la cantidad como por las demás circunstancias del hecho, no pueda considerarse destinada a realizar alguna de las conductas a que se refiere el artículo 194 del mismo Código y no se trate de un miembro de una asociación delictuosa, se aplicarán las penas previstas en las tablas contenidas en el Apéndice I de ese ordenamiento, por tanto, habrá que acudir a la citada tabla para ubicar tanto la especie de narcótico, su peso y la punibilidad aplicable.
- El precepto legal prevé la punibilidad pero la descripción típica hay que buscarla en otra disposición de la misma ley, por

CAPITULO IV

ejemplo el artículo 206 del Código Penal Federal al disponer que el lenocinio se sancionará con prisión de dos a nueve años y de cincuenta a quinientos días multa, sin mencionar en qué consiste, por lo que se completa con el numeral 207 que prevé los supuestos de hechos que lo generan.

- El precepto legal prevé la punibilidad pero la descripción típica hay que completarla con disposiciones ajenas al ordenamiento legal en que se encuentra el delito pero del mismo rango, verbigracia el artículo 195 del Código Penal Federal al disponer que se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194; ya que a su vez el numeral 193 establece que son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstos en los artículos 237, 245, fracciones I, II y III y 248 de la Ley General de Salud, por tanto, hay que buscar en otras leyes cuáles son esos narcóticos para completar la descripción típica.
- El precepto legal prevé la descripción típica pero no la punibilidad la cual hay que completar con las disposiciones ajenas al ordenamiento legal pero del mismo rango, como es el caso de los artículos 208 de la Ley de Amparo, 46, 47 y 49, de la

CAPITULO IV

ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, que remiten para la sanción a la punibilidad prevista para el delito de abuso de autoridad prevista en el numeral 215 del Código Penal Federal.

- El precepto legal prevé la punibilidad pero la descripción típica hay que completarla con disposiciones ajenas al ordenamiento legal en que se encuentra el delito pero de inferior rango, como por ejemplo un reglamento, una norma oficial u otra, como el artículo 171, fracción II del Código Penal Federal, que prevé prisión hasta de seis meses, multa hasta de cien pesos y suspensión o pérdida del derecho a usar la licencia de manejador, al que en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas enervantes cometa alguna infracción a los reglamentos de tránsito y circulación al manejar vehículos de motor, independientemente de la sanción que le corresponda si causa daño a las personas o las cosas; luego, para completar la descripción típica hay que acudir a los reglamentos de tránsito y circulación.
- El precepto legal prevé la descripción típica pero no la punibilidad remitiendo a una disposición de inferior rango como un reglamento, norma u otra similar, que si bien materialmente puede tener carácter legislativo materialmente no lo es.

Cabe señalar que de las anteriores hipótesis constituye la denominada ley penal en blanco la penúltima en razón de que remite para su

CAPITULO IV

complementación a disposiciones de inferior jerarquía, aunque no se desconocen otras posturas sobre el particular.

Así es, Karl Binding ideó la concepción de ley penal en blanco entendida como la autorización o delegación por parte del órgano legislativo superior respecto de órganos de inferior jerarquía para determinar el supuesto de hecho, posteriormente Mezger amplió el concepto para agrupar también los casos en que el complemento se halla en la misma ley, o en otras, pero emanada de la misma instancia legislativa.³⁶ Actualmente la opinión mayoritaria se inclina por la posición originaria de Binding, como es el caso de Luís Jiménez de Asúa, Santiago Mir Puig,³⁷ Gonzalo Rodríguez Mourullo,³⁸ y Juan Bustos Ramírez,³⁹ mientras que la concepción de Mezger es recogida por otro sector, entre los que se encuentra en nuestro país Enrique Díaz Aranda.⁴⁰

En particular creemos que dada la concepción originaria de Binding así como el concepto de ley en sentido material y formal, no podemos hablar de leyes penales en blanco cuando su complemento se encuentra en el mismo ordenamiento o en otro, emitido por la propia autoridad legislativa, puesto que ambas constituyen leyes que se integran y en las cuales el órgano legislativo no delega sus facultades constriñéndose al principio de reserva legal, sin que su forma de aparición implique problemas relevantes al principio de legalidad, por ello nos permitimos adoptar esta concepción con base en las definiciones

³⁶ Cfr. Mir Puig, Santiago, *Introducción a las bases del derecho penal*, 2ª. Edición, Buenos Aires, Editorial B de f, 2003, pp. 36 y 37.

³⁷ *Ibid.*, pp. 38 y 39.

³⁸ Cfr. *Derecho Penal. Parte General, op. cit. supra.* nota 25, pp. 87-89.

³⁹ Cfr. *Introducción al derecho penal*, 2ª Edición, Colombia, Temis, 1994, pp. 54 y 55.

⁴⁰ Cfr. *Derecho Penal. Parte General*, 2ª Edición, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 63.

CAPITULO IV

de Juan Bustos Ramírez,⁴¹ quien distingue entre ley penal en blanco y leyes penales incompletas, de remisión o en blanco impropias:

Ley penal en blanco	Leyes penales incompletas, de remisión o en blanco impropias
Son aquellas en que la prohibición quedaba entregada a una autoridad de rango inferior a la competente para dictar leyes, es decir, la materia de prohibición no aparece en todos sus extremos en la ley penal que castigaba el acto, sino en un reglamento u ordenanza, o disposición inferior, es susceptible originar problemas relacionados con el principio de legalidad.	Son aquellas en la sanción o la materia de la prohibición, no se encuentra en el mismo precepto, sino en otro, ya sea de la misma ley o de otra diferente, no implica problemas relacionados con el principio de legalidad, sino de mera técnica legislativa.

Aunque cabe señalar, que una ley penal en blanco no significa por sí trasgresión al principio de legalidad, en ese sentido existe coincidencia en que el caso concreto determinará su constitucionalidad, ya que la remisión a otras normas atiende a la conveniencia de economía legislativa en determinadas materias que, por su propia naturaleza, no pueden ser abarcadas totalmente dentro de un tipo penal y resulta indispensable su remisión a otra norma inferior, lo que no contraviene el orden constitucional si el legislador se reserva establecer el núcleo de la prohibición, delegando a otras autoridades solamente aspectos accesorios de su complementación.⁴²

El anterior marco conceptual resulta importante para delimitar la naturaleza de los artículos 208 de la Ley de Amparo, 46, 47 y 49, de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, ya bajo el contexto expuesto podemos sostener que no son normas penales en blanco, ya que la materia de la prohibición se encuentra prevista en la propia ley sin necesidad de remitirse

⁴¹ Cfr. *Introducción al derecho penal, op. cit. supra*, nota 39, pp. 54 y 56.

⁴² Cfr. Bustos Ramírez, *op. cit. supra*, nota 33, pp. 91 y 92.

CAPITULO IV

a normas inferiores para complementarla, y si bien reenvía a la punibilidad prevista para el delito de abuso de autoridad, se respeta el principio de reserva de ley, pues el mismo legislador federal había dispuesto tanto el supuesto de hecho como la sanción en leyes de la misma jerarquía normativa.

Así las cosas, en realidad los preceptos antes señalados son los que doctrinariamente se conceptúan como leyes penales incompletas, de remisión o en blanco impropias, en las que acorde con una técnica legislativa se ubican el presupuesto jurídico y la sanción en preceptos diversos, pero ambas en leyes emitidas por el mismo órgano legislativo con la misma jerarquía.

Igualmente, es importante señalar que los preceptos en análisis no son los únicos del sistema jurídico mexicano, pues el legislador empleó esa misma técnica en otras leyes, como los artículos 1177 del Código de Comercio, 62 de la Ley Reglamentaria del artículo 5º. Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, 58 de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, 13 de la Ley sobre delitos de imprenta, 9 de la Ley sobre elaboración y venta de café tostado, 193 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 58 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 35 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, 572 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y 314 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ahora bien, establecido que los artículos 208 de la Ley de Amparo, 46, 47 y 49, de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, no son leyes penales en blanco, sino doctrinariamente denominadas incompletas, de

CAPITULO IV

remisión o en blanco impropias, que por el hecho de remitir a otra ley de la misma jerarquía para efectos de la punibilidad no se infringe el principio de reserva de ley, puesto que no se le delega en otro órgano el establecer los límites máximos y mínimos de la pena, sino que es el propio órgano quien dispone el supuesto jurídico como la sanción, aunque en diversas leyes, quedando analizar si la circunstancia de que el artículo 215 del Código Penal Federal contenga dos punibilidades infringe el principio de exactitud de la ley.

En efecto, el artículo 215 del Código Penal, al que remite la Ley de Amparo y la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, contiene dos punibilidades, pues la descripción típica del delito está contenida en éstos, pero su punibilidad es la del primer precepto legal citado de la ley penal, que contiene dos penas, lo cual es distinto a la inexistencia de pena, parafraseando el principio de legalidad si hay crimen y existe pena, restando preguntar si la circunstancia de que existan dos sanciones conduciría a establecer que dichas disposiciones infringen el principio de legalidad por inexactitud, o bien, que el juzgador puede interpretar cual de las dos resulta aplicable.

Creemos que no se infringe el principio de legalidad en su prohibición de leyes penales indeterminadas en razón de que el juzgador puede llegar a dilucidar cuál es la punibilidad aplicable vía la interpretación histórica atendiendo a la voluntad del legislador con lo cual no estará de ninguna manera legislando, sino determinando el complemento de la norma dentro de los marcos existentes.

Así es, originalmente el artículo 208 de la Ley de Amparo disponía que la repetición del acto y la elusión de sentencias se castigaría con la

CAPITULO IV

sanción señalada en el entonces artículo 213 del Código Penal Federal que preveía una punibilidad determinada para el delito de abuso de autoridad. Sin embargo, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, se pasó el delito de abuso de autoridad al actual numeral 215, señalando para sus doce fracciones una punibilidad consistente en prisión de uno a ocho años, multa desde treinta hasta trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, destitución e inhabilitación.

Lo anterior provocó una inexactitud en la remisión efectuada por el artículo 208 de la Ley de Amparo, pues en el artículo 213 del Código Penal Federal ya no se encontraba la punibilidad del delito de abuso de autoridad, sino elementos de valoración para la individualización de sanciones, por lo que resulta válido sostener que en ese periodo se dejó a la descripción típica sin sanción, lo que trajo por consecuencia que el 16 de enero de 1984 se reformaran, entre otras disposiciones, el numeral 208 con la finalidad de indicar genéricamente las normas aplicables de la ley sustantiva penal.

De esta forma se eliminó la remisión al artículo 213 del Código Penal Federal, para dejarla en forma genérica a la sanción prevista por la legislación penal sustantiva aplicable para el delito de abuso de autoridad, con lo cual se busco eliminar que futuras modificaciones en las que se alterara la numeración del articulado del Código Penal, impactara en el artículo 208 de la Ley de Amparo.

Hasta aquí se puede inferir que fue la voluntad del legislador que quienes desobedecieran una ejecutoria de amparo, ya sea repitiendo el acto, o eludiendo su cumplimiento, fueran castigados con la punibilidad prevista para

CAPITULO IV

el delito de abuso de autoridad, esto es, prisión de uno a ocho años, multa desde treinta hasta trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, destitución e inhabilitación.

Empero, el 3 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma al primero, penúltimo y último párrafo del artículo 215 del todavía Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la Republica en Materia de Fuero Federal, que acorde con su exposición de motivos tuvo por finalidad efectuar una distinción entre las conductas previstas en las doce fracciones del citado numeral, fijando una sanción mayor para los casos previstos en las fracciones VI, VII, VIII y IX, por considerarlas de efectos más graves, sin hacer referencia a la conducta regulada por el artículo 208 de la Ley de Amparo, de lo que se deduce dos consecuencias:

- En la exposición de motivos a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1989, se establece una diversa punibilidad mayor para las conductas previstas en las fracciones VI, VII, VIII y IX, registrándose que fue la intención del legislador castigar con mayor severidad esos supuestos, diferenciándolos de los demás.
- No se advierte la voluntad del legislador de agravar la sanción para la descripción típica del numeral 208 de la Ley de Amparo.

Como consecuencia de lo anterior, se especificó una punibilidad para las fracciones VI a IX de dos a nueve años de prisión, de sesenta hasta

CAPITULO IV

cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años, por tanto si fue la intención del legislador agravar únicamente las penas correspondientes a esas conductas, quedaba intocada sin duda la voluntad plasmada en la reforma al artículo 208 de la Ley de Amparo de 16 de enero de 1984, en el sentido de castigar a quienes incurrieran en sus supuestos típicos, con una punibilidad consistente en prisión de uno a ocho años, multa desde treinta hasta trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, destitución e inhabilitación.

Además de atender a la voluntad del legislador dilucidando la punibilidad aplicable, resulta igualmente importante estimar que dicha interpretación coincide con el principio de *in dubio pro reo*, pues resulta la aplicación de la sanción más favorable por sus límites mínimos y máximos inferiores, solución que debe aplicarse al artículo 49 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, pues adoptó el mismo sistema de la Ley de Amparo.

Sobre este tema, al igual que el artículo 208 de la Ley de Amparo, el numeral 206 efectúa la misma remisión para efectos de la sanción al delito de violación a la suspensión, sobre el surgió la contradicción de tesis 19/97, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo del Décimo Segundo Circuito, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 22 de octubre de 1997, por unanimidad de votos, en el sentido de que no se infringía el principio de legalidad, sobresalen las siguientes consideraciones:

CAPITULO IV

“Del análisis del tercer párrafo del artículo 14 constitucional se desprende la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la cual deriva de los principios *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*, los cuales tienen como finalidad la de proporcionar seguridad jurídica a los gobernados y evitar arbitrariedades gubernamentales. - - - En efecto, de la interpretación de dichos principios se deriva, por una parte, que cualquier hecho que no esté tipificado por la ley como delito, no lo será y, por ende, no es susceptible de acarrear la imposición de una pena y, por otra parte, para todo hecho tipificado como delito la ley debe prever expresamente la pena que le corresponda. - - - Así, el respeto fundamental de la garantía constitucional de exacta aplicación de la ley en materia penal, se traduce en la prohibición de la imposición de penas por analogía o por mayoría de razón. - - - Por consiguiente, el requisito de aplicación exacta de la ley penal se actualiza en la tipificación previa de la conducta o hecho que se reputen como ilícitos y que el señalamiento de las sanciones también esté consignado con anterioridad al comportamiento incriminatorio. - - - Por ello, al referirse el precepto constitucional a la analogía, la misma se sustenta en la razón de que cuando la ley quiere castigar una conducta concreta la describe en su texto, por tanto, los casos ausentes no lo están, no sólo porque no se hayan previsto como delitos, sino que se supone que la ley no quiere castigarlos. - - - En efecto, la analogía consiste en la decisión de un caso penal no contenido por la ley, apoyándose en el espíritu latente de ésta y en la semejanza del caso planteado con otro que la ley ha definido en su texto. En la analogía se aplica a un caso concreto una regla que disciplina un caso semejante. - - - Mediante el procedimiento analógico se trata de determinar una voluntad inexistente en las leyes y que el legislador, si hubiere podido tener en cuenta la situación que el Juez debe juzgar, lo hubiera manifestado en la ley. - - - Por tanto, la imposición por analogía de una pena implica, también por analogía, la aplicación de una norma que contiene una determinada sanción penal a un caso que no está expresamente castigado por ésta. Esta

CAPITULO IV

imposición y aplicación por analogía es la que proscribe la garantía de exacta aplicación de la ley penal, ya que la pena que se pretendiera imponer al hecho no penado en la ley, no tendría una existencia legal previa, violándose con ello el principio *nullum poena, nullum delictum sine lege*. - - - Por consiguiente, esta Primera Sala no puede sostener que, en la especie, sea inconstitucional la remisión que hace la Ley de Amparo al Código Penal en materia federal, ni que se haga una aplicación analógica de la ley penal, por el hecho de que el tipo penal de desobediencia al auto de suspensión debidamente notificado se encuentre equiparado al abuso de autoridad. - - - Debe tenerse presente que las normas punitivas se componen de la descripción de una conducta que configura la infracción y el señalamiento de la sanción que ha de aplicarse a quien realice la conducta tipificada. - - - En la especie, las disposiciones reclamadas contienen los elementos de toda norma punitiva, pues el legislador federal, en el artículo 206 de la Ley de Amparo, realiza la descripción de la conducta o tipo penal con elementos que los distinguen y a cuya realización de ese injusto que describe prevé la imposición de una sanción, que se contiene en el artículo 215 del Código Penal Federal, dispositivos ya transcritos. - - - En consecuencia, el artículo 206 de la Ley de Amparo, al establecer el delito de desobediencia al auto de suspensión debidamente notificado y hacer la remisión para efectos de sanción al de abuso de autoridad, previsto por el artículo 215 del Código Penal Federal, no es violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, por cuanto a la imposición de una pena por analogía, ya que los principios *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege* en que descansa dicha garantía, se refieren a que un hecho que no esté tipificado en la ley como delito, no puede conducir a la imposición de una pena, porque a todo hecho relacionado en la ley como delito, debe preverse expresamente la pena que le corresponda en caso de su comisión. Tales principios son respetados en los preceptos mencionados, al describir, el primero de ellos, el tipo penal respectivo, y el segundo, en los párrafos

CAPITULO IV

penúltimo y último, la sanción que ha de aplicarse a quien realice la conducta tipificada. Así, la imposición por analogía de una pena, que implica también por analogía la aplicación de una norma que contiene una determinada sanción a un caso que no está expresamente castigado por ésta, que es lo que proscribe el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, no se surte en las normas impugnadas. - - - En el presente asunto, el Juez Federal libró orden de aprehensión al considerar a los inculcados como presuntos responsables de la comisión del delito de desobediencia a la suspensión, previsto por el artículo 206 de la Ley de Amparo, numeral que dispone que quien se ubique en tal delito se hará acreedor a la pena que en términos del Código Penal en materia federal se aplique para el delito de abuso de autoridad, siendo el artículo 215 del Código Penal Federal el que establece la sanción correspondiente. - - - En efecto, el primer numeral remite al Código Penal aplicable en materia federal por el delito de abuso de autoridad, para el efecto de establecer la sanción que se aplicará a la autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado y el segundo establece, para el delito de abuso de autoridad, doce hipótesis para configurar el ilícito, sin que ello implique que la conducta del delito de desobediencia a la suspensión debe de encuadrar en alguna de las referidas hipótesis, toda vez que, como se dijo, el dispositivo 206 de la Ley de Amparo contempla el tipo penal y remite, para imponer la sanción correspondiente a dicha conducta, al diverso numeral 215 del Código Penal Federal, el cual establece las sanciones para tal delito, precisamente en sus dos últimos párrafos. - - - Por lo anterior, no es correcto suponer que no existe penalidad aplicable ni que no se pueda determinar la sanción y mucho menos considerar que la orden de aprehensión haya violado el principio de legalidad que consagra el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, toda vez que no se determina la pena por analogía ni por mayoría de razón, al quedar acreditado que el artículo 206 de la Ley de Amparo fija el delito de desobediencia a la suspensión y para la pena que deberá

CAPITULO IV

imponerse remite a la sanción que, para el ilícito de abuso de autoridad, regula el diverso artículo 215 del Código Penal Federal, lo cual no implica violación al precepto constitucional invocado. - - - Así las cosas, cuando al dictarse la orden de aprehensión el Juez de la causa la sustenta en diversos preceptos y uno de ellos señala el delito por el cual se giró, remitiendo a otro de los dispositivos que la fundamentan para determinar la sanción respectiva, es de concluirse que el reenvío que se haga de un artículo a otro para precisar tanto el delito como la sanción respectiva, no implica una violación al principio de enjuiciamiento judicial, toda vez que lo que prohíbe el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, es la imposición de penas que no están establecidas por la ley estrictamente aplicable al ilícito imputado, por lo que cuando de manera precisa y sin lugar a duda se establece en un precepto el tipo delictivo y en otro de diverso ordenamiento la sanción que al mismo corresponda, se cumple con el principio de legalidad que regula el dispositivo constitucional referido”.

Las citadas consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 46/97 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 217, que dice:

“APLICACIÓN EXACTA DE LA LEY PENAL, GARANTÍA DE LA, EN RELACIÓN AL DELITO DE VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. El artículo 206 de la Ley de Amparo, al establecer el tipo del delito de desobediencia al auto de suspensión debidamente notificado y hacer la remisión, para efectos de sanción, al de abuso de autoridad previsto por el artículo 215 del Código Penal Federal, no es violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, ya que los principios nullum crimen sine lege y nulla poena sine lege, en que descansa dicha garantía, se refieren a que un hecho que no esté tipificado en la ley como delito, no

CAPITULO IV

puede conducir a la imposición de una pena, porque a todo hecho relacionado en la ley como delito debe preverse expresamente la pena que le corresponda, en caso de su comisión. Tales principios son respetados en los preceptos mencionados, al describir, el primero de ellos, el tipo penal respectivo, y el segundo, en los párrafos penúltimo y último, la sanción que ha de aplicarse a quien realice la conducta tipificada. Así, la imposición por analogía de una pena, que implica también por analogía la aplicación de una norma que contiene una determinada sanción, a un caso que no está expresamente castigado por ésta, que es lo que proscribe el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, no se surte en las normas impugnadas”.

Así las cosas, consideró que el problema jurídico está resuelto por la jurisprudencia que antecede, debiéndose imponer la punibilidad menor al reo atendiendo a la voluntad histórica del legislador, tanto por el principio *in dubio pro reo*.

Sobre este tema se reconoce una opinión dividida, pues basta citar por ejemplo que el ministro Genaro David Góngora Pimentel formuló en un voto particular consideraciones atinentes a este problema, el 1º de junio de 2004, al resolverse el recurso de queja derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 87/2003, que por su importancia se pasa a transcribir:

“IV. INEXISTENCIA DE LA PENA DEL DELITO REGULADO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. - - - Existe otro punto de inaplazable definición y es la

CAPITULO IV

estructura del delito regulado en la fracción I del artículo 58 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en lo referente a la remisión que se hace al delito de abuso de autoridad, pues ello está relacionado íntimamente con la efectividad de los mandatos de este Alto Tribunal. - - - El artículo citado establece: (lo transcribe). - - - Ahora bien, respecto del delito de abuso de autoridad se establece en el artículo 215 del Código Penal Federal lo siguiente: (lo transcribe). - - - De la transcripción anterior tenemos que el delito de abuso de autoridad es sancionado con dos penas distintas que dependen de la comisión de una conducta determinada en las fracciones del propio artículo. - - - El punto anterior es de suma importancia, pues el principio de exacta aplicación de la ley implica que exista una pena puntualmente aplicable al tipo y, en este caso, existen dos penas, sin que el supuesto jurídico regulado el artículo 58, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal nos de elementos para interpretar a cuál de las dos penas remite. - - - Es de sobra conocido que el contenido esencial del principio de legalidad en materia penal radica en que no puede sancionarse ninguna conducta ni imponerse pena alguna que no se encuentre estrictamente establecida en ley, lo que coincide propiamente con el denominado principio de legalidad de los delitos y de las penas frecuentemente expresado mediante el aforismo 'nullum crimen, nulla poena, sine lege'. - - - Siguiendo esta doctrina, este Alto Tribunal ha establecido respecto del principio de exacta aplicación de la ley en materia penal que su contenido y alcance también alcanza a la propia ley, como se desprende de la tesis siguiente: 'EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTIA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIEN A LA LEY MISMA' (la transcribe con datos de identificación). - - - La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se

CAPITULO IV

aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República. - - - Asimismo, la Primera Sala, desde la Quinta Época ha establecido lo siguiente: 'PENAS INDETERMINADAS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS' (la transcribe con datos de identificación). - - - De lo anterior tenemos que una de las exigencias del principio de legalidad en materia penal es que exista una pena exactamente aplicable al delito de que se trate, de manera tal que no quede un margen de arbitrariedad al juzgador, en el sentido de que sea éste y no la ley quien determine la pena aplicable. - - - En el caso, al existir dos penas es imposible determinar a cuál de ellas se refirió el legislador, menos tomando en cuenta la circunstancia de que cuando se promulgó la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, ya existían las dos penas reguladas por el delito de autoridad. - - - Bajo este tenor, al sancionar el delito con cualquiera de las dos penas, se está en realidad procediendo a la integración de la ley, es decir, supliendo sus lagunas en cuanto a la pena, lo que es contrario a la garantía tutelada en el artículo 14 de la Constitución Federal. - - - Ahora bien, no desconozco la tesis la./J. 46/97 de la Primera Sala en la que se decidió respecto de la Ley de Amparo, que también hace una remisión similar, que no se violaba el principio de exacta aplicación de la ley. Dicha tesis es del tenor literal siguiente: 'APLICACIÓN EXACTA DE LA LEY PENAL, GARANTÍA DE LA,

CAPITULO IV

EN RELACIÓN AL DELITO DE VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN' (la transcribe con datos de identificación). - - - Sin embargo, no comparto el criterio ahí vertido, además que de un análisis de la ejecutoria, tenemos que no se abordó el punto en cuestión, al menos no de manera satisfactoria. En dicha ejecutoria se estableció: (transcribe parte de la ejecutoria). - - - Como vemos, la ejecutoria no abordó, al menos no frontalmente la situación de que en el caso existen dos penas en el delito de abuso de autoridad. - - - Además, en precedentes recientes el Pleno de este Alto Tribunal se ha manifestado por una aplicación estricta del principio de exacta aplicación a la ley, como se desprende de la siguiente tesis: 'FALSEDAD EN DECLARACIONES RENDIDAS ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA JUDICIAL. EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 247 DEL AHORA CÓDIGO PENAL FEDERAL VIOLA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL, EN LA PARTE QUE SEÑALA "SE IMPONDRÁN DE DOS A SEIS AÑOS", PORQUE NO ESPECIFICA LA NATURALEZA DE LA PENA (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DIEZ DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO)' (la transcribe con datos de identificación). - - - Considero que al existir dos penas que sancionan el delito de abuso de autoridad, se viola el principio de exacta aplicación de la ley, porque no existe una pena exactamente aplicable al delito de que se trata, pues la imposición de cualquiera de las dos penas, configuraría en realidad una integración de la ley penal, lo que nuestra Constitución Federal prohíbe. - - - Considero que se debe dilucidar este problema, porque va en juego la efectividad de las resoluciones de este Alto Tribunal y por los problemas que puede generar la aplicación del supuesto regulado en el artículo 58, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, pues puede darse el caso de que una vez ejercida esta facultad un Juez Federal decida no condenar por la indefinición de la pena; o en caso de que se hubiere

CAPITULO IV

condenado se conceda el amparo en virtud de la inconstitucionalidad de la ley, e incluso que sea este Alto Tribunal quien llegue a esta conclusión, con el correspondiente desdoro que traerá el iniciar procedimientos basados en leyes inconstitucionales. - - - Asimismo, se pone en la balanza la constitucionalidad del artículo 58, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, respecto de la efectividad de las suspensiones otorgadas por este Alto Tribunal en las controversias constitucionales, considero que debemos inclinarnos por la solución que respete a la Constitución Federal, no obstante de que ello pudiera ir en perjuicio de la efectividad de las resoluciones, pues en un verdadero Estado de Derecho, no puede tolerarse una violación a la Constitución, cualquiera que ésta sea y cualesquiera que sean las razones que se esgriman para justificar dicha violación. La política judicial no puede estar por encima de la Constitución, ni pueden justificarse en nombre de la efectividad de las sentencias leyes inconstitucionales, como en mi opinión lo es el artículo 58, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional. - - - Este voto pretende ser un llamado de atención al legislador federal, a fin de que atienda la problemática que significa la indeterminación de la pena del artículo 58, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y realice las reformas correspondientes a fin de dotar de instrumentos efectivos a este Alto Tribunal para poder cumplir sus sentencias y que prevalezca el Estado de Derecho”.

En el recurso de queja, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 97/2003, se estimó por la mayoría procedente pero infundado, de ahí que el Pleno no hiciera pronunciamiento sobre el tema motivo de análisis en el presente apartado, la razón del voto particular anteriormente reproducido estriba en que para el ministro disidente la queja

CAPITULO IV

debía estimarse fundada con todas sus consecuencias, procediendo por tanto abordar las cuestiones inherentes a la remisión que efectúa la ley de la materia a la sanción prevista para el delito de abuso de autoridad.

Similar criterio había expuesto Jorge Ojeda Velásquez al analizar la jurisprudencia 1a./J. 46/97 pues sostuvo que en su punto de vista solo servía para apoyar una orden de aprehensión y un auto de formal prisión, en los que solo se analizan el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, pero no una sentencia condenatoria, puesto que cuando el juez se encontrara ante la disyuntiva de decidir la aplicación de la pena tendría que usar la analogía *in bonam partem* o *in malam partem*, con lo que infringiría el principio de legalidad.⁴³

Como se ha venido desarrollando no compartimos la percepción que sobre el principio de legalidad exponen los juristas antes señalados, pues llevan al extremo la exacta aplicación de la ley, sin atender a la finalidad de la prohibición en cuestión, que es por un lado el respeto a la división de poderes, y por otro, brindar seguridad jurídica a los gobernados.

Bajo esos tópicos, el juez al definir cuál de las dos punibilidades aplica, ¿está legislando invadiendo facultades de otro poder? o ¿está interpretando la voluntad del legislador?, sin duda alguna el juzgador no está creando la pena arbitrariamente pues fue el legislador quien estableció la descripción típica y la punibilidad a imponer, correspondiendo al juez, ante la existencia de dos sanciones, determinar cuál es la aplicable acorde con la

⁴³ Vid. "El artículo 14 constitucional y la garantía de legalidad penal", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 4, 1999, pp. 201-203.

CAPITULO IV

propia voluntad del legislador favoreciendo en todo momento al reo. En otras palabras, la indeterminación prohibida sería: la absoluta, por no establecer la punibilidad dejando al juzgador la facultad de crearla, o la relativa, por no fijar la naturaleza de la pena y establecer el límite mínimo y máximo de la misma.

La siguiente interrogante es ¿si el gobernado ante la descripción típica de un delito con dos punibilidades se ve afectado en su seguridad jurídica?, lo que encierra una falacia puesto en realidad ningún procesado conoce con certeza cual pena va a determinar el juez dentro de los marcos establecidos por el legislador, de ahí que la única certeza que tiene es que no puede ser menor o superior a la prevista en la ley, por ello ante dos punibilidades el gobernado tiene la misma seguridad jurídica consistente en que el juzgador impondrá la pena dentro del marco establecido en una de las dos punibilidades.

Así las cosas, en el caso concreto no existe indeterminación en la ley penal, pues se establecen punibilidades que precisan la naturaleza de las penas a imponer así como sus límites mínimos y máximos, por tanto, una vez que el juzgador determine vía interpretación la voluntad del legislador estará en aptitud de realizar el acto de punición sujeto a la ley.

Lo contrario acontece con el exceso o defecto en la ejecución de una sentencia que es susceptible de impugnarse en términos del artículo 55, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el recurso de queja, ya que para el caso de considerarla fundada se dispone en la fracción II del numeral 58 que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 constitucional, esto es, que se le separe del cargo al servidor

CAPITULO IV

público y se le consigne ante el Juez de Distrito; sin embargo, no se efectúa en la ley reglamentaria citada una remisión, ni en ese ordenamiento o en el Código Penal Federal, por lo que se puede concluir que se prevé la descripción típica pero no la punibilidad, por ello cualquier intento de fijarla sería, en ese caso, una integración del derecho ante una laguna jurídica.

d) Nullum crimen, nulla poena sine lege stricta

No hay crimen, no hay pena sin ley estricta, implica que los problemas jurídicos deben resolverse con base en la ley aplicable al caso, sin que sea valido utilizar la analogía que no es mas que un método de integración de lagunas normativas, pues a través de un procedimiento argumentativo se traslada la solución prevista para un determinado caso, a otro caso distinto, no regulado por el ordenamiento jurídico.⁴⁴ Así, una forma simple de integración analógica sería:

(1) Supuesto de hecho A se castiga con X

(2) Supuesto de hecho B es semejante con A

(3) Supuesto de hecho B se castiga con X

Se trata de una integración o creación de derecho, pues como se ha visto en realidad para el supuesto de hecho B no existía un sanción, sino que en razón de su semejanza con A, se le aplica la misma consecuencia jurídica, de tal suerte que esa operación sobrepasa lo establecido por el legislador para dar paso a una solución aportada por el órgano jurisdiccional, lo que en otras

⁴⁴ Cfr. Atienza, Manuel, *Sobre la analogía en el derecho. Ensayo de análisis de un razonamiento jurídico*, Madrid, Civitas, 1986, p. 29.

CAPITULO IV

materias sería válido en la penal se prohíbe, por tanto, ese mandato está dirigido al Poder Judicial, sin que sea general porque solo rige *in malam partem*, es decir, la que resulta extensiva de la punibilidad, admitiéndose como excepción *in bonam partem*, o sea a favor del inculcado, por ejemplo en cuanto a las excluyentes del delito.⁴⁵

Además, es menester mencionar que actualmente la concepción de Beccaria en cuanto a los límites del juzgador para interpretar las leyes ha quedado sobrepasada, hoy en día no es posible constreñir a los jueces a “aplicar” el derecho, ni son únicamente la “boca” que pronuncia la palabra de la ley como lo señaló en su momento Montesquieu, por tanto, se admite la interpretación de la ley como concepto diferente de su integración, en razón de que no se trata más que de lenguaje escrito, y como tal es un fenómeno cultural que admite varios significados y evoluciona.

En ese contexto se admiten dos posturas en las teorías de la interpretación, la subjetiva que atiende a la voluntad del legislador histórico y la objetiva que considera decisivo su sentido propio una vez creada admitiendo su modificación, sobre el particular compartimos la solución aceptada por Claus Roxin que se sitúa en el término medio al mencionar:⁴⁶

“... a la teoría objetiva hay que darle la razón en que no son decisivas las efectivas representaciones (que además a menudo no se pueden averiguar) de las personas y gremios que participaron en el proceso legislativo (...) Pero por otra parte hay que dar la razón a la teoría subjetiva en que el juez

⁴⁵ Cfr. Bacigalupo, Enrique, *Derecho Penal. Parte General*, 2ª. Edición, Buenos Aires, Hammurabi, 1999, pp. 128 y 129.

⁴⁶ *Derecho Penal. op. cit. supra*, nota 31, pp. 150 y 151.

CAPITULO IV

está vinculado a la decisión valorativa políticojurídica del legislador histórico. La hipótesis de que existe un 'sentido objetivo' de la ley, independientemente de aquella decisión, desde el punto de vista lógico no es comprobable; y lo único que hace es enmascarar que dicho 'sentido objetivo', desligado de los objetivos originarios de la ley, realmente consiste en finalidades subjetivas del juez, que se suponen despreciar el principio de legalidad".

Así las cosas, la ley penal puede interpretarse en forma gramatical, lógica-sistemática, histórica y teleológica, pero no puede integrarse o colmarse sus lagunas por medio del razonamiento analógico.

Bajo el contexto expuesto el juzgador al aplicar la pena prevista para el delito de abuso de autoridad a los ilícitos de elusión en el cumplimiento de ejecutorias en juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad no infringiría la prohibición de analogía puesto que no está integrando ninguna norma, ya que los supuestos de hechos fueron establecidos por el legislador, no por el juez, al indicarse en los artículos 208 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los delitos en cuestión se castigarían con las penas previstas para el delito de abuso de autoridad, así por ejemplo en lo concerniente al juicio de amparo la ley penal está dispuesta de esta forma:

CAPITULO IV

Supuesto de hecho Ley de Amparo	Consecuencia jurídica Código Penal Federal
Artículo 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 (...) será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.	Artículo 215. ... Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII. - - - Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Como se observa de la precedente transcripción, para establecer la sanción no hubo necesidad de utilizar la analogía pues en ningún momento se estableció una relación de semejanza de la descripción típica formulada en el artículo 208 de la Ley de Amparo, con los señalados en el artículo 215 del Código Penal Federal, para concluir la aplicación de una pena, sino que fue el legislador quien utilizó la técnica legislativa de remitir a otro precepto para conocer la sanción aplicable.

Ahora bien, es cierto que existe dos punibilidades, de tal suerte que lejos de existir una laguna hay una concurrencia de sanciones por lo que resulta necesario determinar cual es la aplicable, sin que sea necesario el uso de la analogía sino de la interpretación jurídica atendiendo a la voluntad del legislador histórico en los términos precisados en el apartado anterior.

CAPITULO IV

2. Los artículos 110 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el derecho de audiencia

Como se ha visto la consignación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es *sui generis* en el sistema jurídico mexicano, lo que no nada más alcanza al acto jurídico mismo de la consignación, las problemáticas en relación con el delito, sino también en lo concerniente a la libertad jurisdiccional de la que goza el Juez de Distrito cuando le da curso a una causa penal de este tipo.

En efecto, el artículo 110 de la Ley de Amparo de 1931 dispone:

“Artículo 110.- Los jueces de Distrito a quienes se hicieron 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 su parte, el artículo 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable para el caso de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, establece:

“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

CAPITULO IV

consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad ...”.

Ahora bien, la interpretación gramatical de las aludidas normas conducen a determinar que el legislador estableció un supuesto de excepción para los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice una consignación, pues se entiende se restringe la libertad jurisdiccional del juez que conocerá de la causa penal al imponerle que “se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación”, en otras palabras, su libertad de jurisdicción está limitada a realizar el acto de punición individualizando la pena aplicable al caso concreto, lo que se traduce en que los aspectos concernientes a la existencia de la conducta típica, antijurídica y culpable, serían cosa juzgada.

Por lo inusual de tal precepto es necesario verificar si el sentido gramatical en realidad informa la voluntad del legislador, para lo cual al acudir a la exposición de motivos de la Ley de Amparo de 1931, así como de los debates que se llevaron a cabo, en realidad no se encuentra una justificación al precepto en cuestión, pero resulta trascendente que al emitirse la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional en 1994, se recoge el mismo modelo de la vía de apremio constitucional ante el incumplimiento de ejecutorias o repetición del acto, consistente en la consignación directa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el limitar la libertad jurisdiccional del Juez que habrá de conocer de la causa, en su artículo 49 antes reproducido.

CAPITULO IV

Sin embargo, a diferencia de la Ley de Amparo para la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, sí se abordó el artículo 49 al mencionarse:

“Con independencia de la flexibilidad de que se dota a la Suprema Corte para determinar el efecto de sus resoluciones, una vez que estos hayan comenzado a correr, se hace preciso contar con las vías adecuadas para lograr su cabal cumplimiento. Por este motivo, el incumplimiento de la sentencia o la repetición de los actos o normas declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, da lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional respecto de todas las autoridades a quienes resulte imputable el incumplimiento o la repetición, incluso en aquellos casos en los que tales autoridades no hayan intervenido como partes en la controversia respectiva. - - - Tal como lo decidió el Constituyente Permanente al aprobar el nuevo artículo 105 constitucional, el incumplimiento de las sentencias debe ser castigado con la pérdida del cargo y la consignación directa al juez de distrito para que este **individualice las penas** que correspondan a los delitos contra la administración de justicia ...”.

Así las cosas, destaca que con la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 1995, el legislador actual, lejos de buscar otra sanción para los casos en que se incumpliere una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o se incurriera en repetición del acto, para los casos de controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad, refrendó el mismo sistema previsto para la Ley de Amparo, esto es, la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito, lo que significa

CAPITULO IV

vigencia en la institución a pesar de que fue prevista desde 1917, y no solo eso, se reiteró que la consignación sería “directa” ante el Juez de Distrito para que éste “individualice las penas”, por tanto, la voluntad del legislador fue que efectivamente en estos casos el Juez que conociera de la causa penal se limitara a individualizar la pena, siendo tal la teleología de la norma en cuestión.

También es cierto que la mención “los jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación” podría interpretarse en forma sistemática con las disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, para establecer que tal obligación es posterior a determinar la responsabilidad penal del encausado, pero para ello sería necesario que en la norma no se utilizara el vocablo “limitarán”, pues ello excluye cualquier otra facultad del juzgador.

Por el contrario, si realizamos una interpretación sistemática del precepto es posible concluir que estamos en un caso de excepción que despierta dudas al salirse de lo ordinario respecto de los procesos penales; sin embargo, hay elementos para concluir que efectivamente no podría admitirse una consecuencia diversa a la establecida en los preceptos en comento.

Así es, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, lo que explica que solamente corresponda al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos, quedando los órganos jurisdiccionales facultados para determinar la existencia del delito, la responsabilidad del sujeto, e individualizar la pena.

CAPITULO IV

En ese tenor, si la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de la existencia del delito y del responsable, en realidad no infringe el sistema ya que la máxima autoridad judicial del país actuando en Pleno, ya sea por unanimidad de once votos o mayoría de seis, esta delimitando que se incurrió en incumplimiento de una ejecutoria o repetición del acto inexcusable, así como el responsable de ese desacato.

La circunstancia de que la consignación proviene de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de la mayor trascendencia en virtud de que sus actos son inatacables, así se reconoce por ejemplo en los artículos 73, fracción I, de la Ley de Amparo y 19, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal suerte que aunque existe una autonomía jurisdiccional en los órganos del Poder Judicial de la Federación, no puede desconocerse las jerarquías existentes en su seno que conduce a las inferiores a respetar las resoluciones de los superiores por constituir aspectos definitivamente juzgados.

Así es, normalmente ante una consignación realizada por el Ministerio Público de la Federación, las determinaciones del Juez del proceso son susceptibles de impugnarse ante un Tribunal Unitario de Circuito, cuyas resoluciones a su vez pueden controvertirse con la promoción del juicio de amparo indirecto y directo, según sea el caso, correspondiendo definir el asunto a un Tribunal Colegiado de Circuito si nada mas se cuestionase la legalidad, o incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se alegaran

CAPITULO IV

aspectos de constitucionalidad de los preceptos aplicados o se estableciera una interpretación constitucional en relación a los mismos, de lo cual se deriva que normalmente la autoridad que en definitiva está en aptitud de finiquitar, o de dar la última palabra dilucidando la constitucionalidad de juicios penales, es precisamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ello la consignación que realice ese órgano debe estimarse definitiva, dada su jerarquía. Incluso, si revisamos un mayor número de juzgadores estaría determinando la existencia del delito así como el responsable.

En efecto, en un proceso penal normal quien decide la culpabilidad es un Juez, quien revisa la legalidad del proceso y sus resoluciones es un magistrado de un Tribunal Unitario de Circuito, y los que eventualmente conocen de amparos directos por mera legalidad son tres magistrados de circuito integrantes de un Tribunal Colegiado, esto es, que intervienen conociendo del asunto un máximo de cinco juzgadores, en cambio al conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación en forma primigenia del proceso un mayor número de integrantes verifica su legalidad e incluso como máximos titulares del control constitucional están en aptitud de realizar un pronunciamiento en relación con aspectos constitucionales de la institución jurídica en estudio.

Otro aspecto a tomar en cuenta, es la finalidad que tiene el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en retirar al titular de la autoridad contumaz eliminándolo como obstáculo para cumplimentar una ejecutoria emitida en un medio jurisdiccional de control constitucional, lo que no se lograría si se admitiese que el Juez que conociera de la causa tuviera facultades para emitir

CAPITULO IV

una sentencia absolutoria, ya que si la separación del cargo realizada por la Corte es provisional en tanto no se determina la culpabilidad y en consecuencia la destitución como separación definitiva, una sentencia absolutoria tendría como consecuencia que el servidor público pudiera reasumir sus funciones nuevamente reiterando la elusión a la ejecutoria, o bien, la repetición del acto, lo que justifica que lo resuelto por el máximo tribunal no puede ser modificado por un Juez de proceso.

Por último, resultan trascendentes los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ejercitado acción penal, así por ejemplo destaca que en el incidente de inexecución de sentencia 31/97 se determinó que se ejercía la acción por el delito previsto en el artículo 208 de la Ley de Amparo en relación con el numeral 215 del Código Penal Federal, ordenándose la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal “a efecto de que libre orden de aprensión en contra de la persona citada como probable responsable del delito que se indica y, lograda que sea la aprehensión y puesto a su disposición, lleve a cabo el procedimiento penal respectivo dando cumplimiento a las garantías del debido proceso legal”.

En el incidente de inexecución de sentencia 210/2000, de igual forma se determinó que procedía la consignación ante el Juez “a efecto de que libre orden de aprehensión en contra de las personas citadas como probables responsables de la comisión del delito de desobediencia que se indica y, lograda su aprehensión y puestas a su disposición lleve a cabo el procedimiento penal respectivo, dando cumplimiento a las garantías del debido proceso legal”, incluyéndose además que se ordenaba “al Juez de

CAPITULO IV

Distrito encargado de la causa penal que conozca de la consignación de las autoridades responsables, que de manera periódica informe a este alto Tribunal las medidas que realice con el fin de dar cumplimiento a la presente ejecutoria”.

Lo anteriores precedentes constatan que a diferencia de una consignación realizada por el Ministerio Público que en términos del artículo 136, fracción II del Código Federal de Procedimientos Penales “solicita” ordenes de aprehensión, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación consigna “ordena” que se libere la orden de aprehensión y se lleve a cabo el procedimiento penal respectivo dando cumplimiento a las garantías del debido proceso legal, es decir, no se deja en libertad al juzgador de determinar si existe cuerpo del delito y probable responsabilidad con la libertad de negar la orden de aprehensión, lo que implica que tales aspectos están definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tan el juzgador no tiene libertad de jurisdicción que incluso en el último de los incidentes citados se ordenó al Juez que informara periódicamente las medidas tomadas para dar “cumplimiento” a la ejecutoria, lo que denota que el juzgador está constreñido a ejecutar lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, si en la interpretación gramatical, histórica teleológica y lógica sistemática del precepto conduce a establecer que el Juez que conozca de la causa penal solamente puede individualizar la pena, corresponde verificar si los artículos 110 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contravienen el orden constitucional, en concreto por violación a la garantía de audiencia.

CAPÍTULO IV

El artículo 14, segundo párrafo, constitucional prevé la garantía de audiencia que involucra cuatro aspectos fundamentales:⁴⁷

a) Que la privación se realice mediante un juicio, esto es a través de un proceso efectuado ante un órgano estatal, con una serie de etapas que concluyen en una resolución que dirime la controversia.

b) Que el juicio sea seguido ante los tribunales previamente establecidos, incluyendo dentro de este concepto a los que realizan una función materialmente jurisdiccional, aplicando normas jurídicas generales a casos concretos controvertidos.

c) En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento que son:

- La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas en que se finque la defensa;
- La oportunidad de alegar, y;

⁴⁷ *Cfr. Las garantías de seguridad jurídica. Colección garantías individuales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, pp. 49-63.

CAPITULO IV

- El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

d) Que la privación se realice conforme a las leyes expedida con anterioridad al hecho.

Ahora bien, los preceptos en comento no infringen la garantía de audiencia habida cuenta que a la imposición de la pena precede un juicio que en realidad comprende dos instancias: i) la primera que inicia con el incidente de inejecución o de repetición del acto en el que intervienen el Juez de Distrito, Tribunal Unitario de Circuito, Tribunal Colegiado de Circuito e incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se da la oportunidad a la autoridad de cumplimentar la ejecutoria o dejar sin efecto la repetición del acto, así como de justificar su tardanza e incluso que el incumplimiento es excusable, de ahí que en realidad en esta primera fase se ventile la existencia de la conducta típica, antijurídica y culpable, lo que conlleva a la separación del cargo y la consignación, y ii) la segunda que corresponde al Juez que conozca de la causa que se limitara a individualizar la pena.

De igual forma, el juicio se sigue ante tribunales formal y materialmente jurisdiccionales, previamente establecidos, en el que además se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento, cuyo inicio se notifica brindándose la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas así como de alegar.

CAPITULO IV

En efecto, conforme al artículo 105 de la Ley de Amparo, si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedara cumplida, se iniciará una serie de requerimientos a los superiores y si a pesar de ellas no se obedeciere, si se trata de amparo indirecto se remitirán los autos a un Tribunal Colegiado de Circuito en el que nuevamente se requerirá el cumplimiento a la ejecutoria con apercibimiento de la aplicación del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, o si se trata de amparo directo se remitirá el asunto a la Corte.

Cualquiera que sea la circunstancia, lo cierto es que impera una prudencia en los órganos jurisdiccionales, pues previamente a remitir el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se efectúan una serie de requerimientos con el debido apercibimiento e incluso el máximo tribunal vuelve a requerir a las autoridades.

Lo propio ocurre cuando acontece la repetición del acto reclamado en términos del artículo 108 de la Ley de Amparo, ya que en este supuesto se inicia el incidente con la denuncia de parte interesada y la autoridad que conoció del amparo da vista con ella para que expongan lo que a sus derechos convenga, lo que concluye con una resolución que puede ser en el sentido de que se repitió el acto reclamado remitiéndose el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que provea la separación del cargo y la consignación al Juez de Distrito.

Igualmente, si acudimos al artículo 46 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales y acciones de

CAPITULO IV

inconstitucionalidad, a las partes condenadas se les otorga un plazo para que informen el cumplimiento de la sentencia, de no darse el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación requerirá de inmediato su cumplimiento con el debido apercibimiento y si transcurrido cuarenta y ocho horas no estuviera cumplida, se encontrara en vías ejecución o se tratara de eludir su cumplimiento, se turnará el asunto al Ministro ponente para que someta a la consideración del Pleno la separación del cargo de los responsables y la consignación al Juez de Distrito.

Por su parte el artículo 47 de la citada ley reglamentaria establece que cuando una autoridad aplica una norma general o acto declarado invalido, se 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 deje sin efectos el acto o alegue lo que conforme a derecho corresponda, de no cesar la repetición se turnará el asunto al Ministro ponente para que someta a la consideración del Pleno la separación del cargo y la consignación al Juez de Distrito.

Así las cosas, en todos los casos se notifica el inicio del procedimiento con el apercibimiento de su consecuencia, se brinda la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas con la finalidad de desvirtuar el incumplimiento, la repetición del acto o aspectos que deslinden la responsabilidad de los responsables involucrados, con lo cual se cumple con las formalidades esenciales de todo procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

CAPITULO IV

Bajo el contexto expuesto, resulta trascendente analizar si el juez podría determinar la extinción de responsabilidad penal que conforme a los artículos 91 a 118 bis del Código Penal Federal, comprende la muerte del delincuente, amnistía, perdón del ofendido, reconocimiento de inocencia e indulto, rehabilitación, prescripción, cumplimiento de la pena o medida de seguridad, vigencia y aplicación de una nueva ley más favorable, existencia de una sentencia anterior dictado en proceso seguido por los mismo hechos, extinción de las medidas de tratamiento de inimputables.

Sobre el particular, dada la naturaleza de las causas de extinción de responsabilidad penal, sobre las cuales no existe una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juez de la causa estará en aptitud de proveer aquellas sobre las que tenga facultades, como por ejemplo la prescripción.

Aunque cabe señalar que si bien el Juez en principio estaría facultado para considerar que se actualiza un supuesto de prescripción, sería imposible que al realizarse la consignación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimara prescrita la acción penal, puesto que como se ha visto, cuando se decide hacer uso de la facultad es porque a la fecha de la resolución prevalece el incumplimiento o la repetición del acto, por tanto, ambos son delitos con efectos permanentes en términos del artículo 7, fracción II, del Código Penal, pues la consumación se prolonga en el tiempo, de ahí que al consignarse siempre subsista el delito, de otra forma el incidente de inejecución o de repetición de acto se dejara sin materia y no daría lugar a la consignación.

CAPITULO IV

El delito es la conducta típica, antijurídica, culpable y punible,⁴⁸ las causas que excluyen cada estadio de su estructura se prevén en el artículo 15 del Código Penal Federal, que conforme a la sistemática del delito se podría representar de la siguiente forma:

Ausencia de conducta	a) Involuntabilidad, cuando el hecho se realice sin intervención de la voluntad del agente (fracción I). b) Cuando el resultado típico se produce por caso fortuito (fracción X).
Atipicidad	c) Inexistencia de alguno de los elementos objetivos, normativos o subjetivos específicos que integran la descripción típica del delito de que se trate (fracción II). d) Error de tipo invencible, cuando se realice la acción o la omisión bajo un error invencible sobre alguno de los elementos objetivos o normativos esenciales que integran el tipo penal, eliminando el dolo (fracción VIII, inciso a).
Juridicidad (causas de justificación).	e) Consentimiento del titular del bien jurídico, y consentimiento presunto (fracción III). f) Defensa legítima y defensa legítima presunta (fracción IV). g) Estado de necesidad justificante (fracción V). h) Cumplimiento de un deber jurídico y ejercicio de un derecho (fracción VI).
Inculpabilidad	i) Inimputabilidad, cuando al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado (fracción VII). j) Error de prohibición invencible, cuando se realice la acción o la omisión bajo un error invencible respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta (fracción VIII, inciso b). k) Estado de necesidad inculpante (fracción VI). l) Inexigibilidad de otra conducta, cuando atentas las circunstancias que concurren en la realización de una conducta ilícita, no sea racionalmente exigible al agente una conducta diversa a la que realizó, en virtud de no haberse podido determinar a actuar conforme a derecho (fracción IX).
Excusas absolutorias	m) Artículos 138, 154, 199, 200, 280, 334, 352, 357, 400 y 423 del Código Penal Federal.

⁴⁸ Cfr. Aguilar López, Miguel Ángel, "Los elementos del tipo en relación a las últimas reformas a los artículos 16 y 19 constitucionales", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 1, 1997, pp. 230-232.

CAPITULO IV

Siguiendo con el orden establecido, se sostiene que el Juez ya no tendría libertad de jurisdicción para estimar procedentes las citadas excluyentes ante la consignación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que además responde a cuestiones lógicas.

En efecto, el hecho de que la acción u omisión se realice sin la intervención de la voluntad del agente excluye la conducta por falta de voluntabilidad, lo que materialmente sería imposible de alegar en los casos materia de análisis, ya que el responsable del incumplimiento o de la repetición del acto no podría invocarlos puesto que el ejercer un cargo público presupone hacerlo en pleno ejercicio de las facultades, con consciencia y voluntad en lo que se hace.

Por lo que hace la inexistencia de alguno de los elementos objetivos y normativos que integran la descripción típica, que el juez así lo determinará implicaría contravenir lo resuelto por las autoridades que conocieron del incumplimiento o la repetición del acto, quienes determinaron su existencia, incluso lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su momento pudo ser desvirtuado por los responsables, por ello creemos contradictorio que un juzgador tenga libertad para decidir tales aspectos.

Tampoco se podría alegar error de tipo invencible, puesto que ello recae sobre los elementos objetivos y normativos de la descripción típica, lo que de igual forma resultaría inverosímil si se tiene en cuenta la existencia de una sentencia que concede el amparo, determina sus efectos, los requerimientos de su cumplimiento con el debido apercibimiento; además, la

CAPITULO IV

Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver sobre la aplicación de la facultad prevista en el artículo 107, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre ha tomado cuenta las posibilidades de que la autoridad no pueda cumplir por lo complejo de los efectos del amparo, atendiendo al dolo existente, de ahí que también sería un aspecto dilucidado.

Lo propio ocurre con las causas de justificación, puesto que para proceder a la separación del cargo y la consignación al Juez de Distrito la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene que determinar la inexcusabilidad del desacato, lo que implica que la autoridad puede alegar una causa de justificación, que de probarse impediría hacer uso de la facultad. De esta forma si existiera el consentimiento del titular de las garantías individuales, no se explicaría de que forma podría originarse la consignación, por su parte, dada la naturaleza del cumplimiento a las ejecutorias la legítima defensa se excluiría pues no imaginamos un supuesto en que se podría alegar para justificar el desacato; el estado de necesidad justificante sí podría ser alegado, pero de igual forma tendría que alegarse y probarse ante el máximo tribunal, pues sería una causa para excusarse del cumplimiento.

El cumplimiento del deber jurídico, o bien, el ejercicio de un derecho, tampoco podrían alegarse en razón de que no existiría mayor deber jurídico para la autoridad que acatar las ejecutorias emitidos en medios jurisdiccionales de control constitucional, ni existiría un ejercicio de un derecho por encima de la obligación que le impone la orden judicial en un asunto que constituye cosa juzgada.

CAPITULO IV

Por lo que hace la inimputabilidad como presupuesto de la culpabilidad, una persona que ocupa un cargo público, se presume tiene la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, pues uno de los requisitos para asumir un puesto en el servicio público es la capacidad de goce y de ejercicio, ello sin tomar en cuenta que también puede alegarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de que resuelva en definitiva.

En relación con el tema anterior, los titulares de una autoridad no tendrían argumentos sólidos para alegar error de prohibición, alegando que desconocen la existencia de la ley, el alcance de la misma o por considerar su conducta justificada, ya que al asumir sus cargos protestan guardar y hacer respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes que de ellas emanan, lo que implica la obligación de conocer y respetar las leyes, aún concibiendo la existencia de sujetos que no cuentan con la mínima cultura legal, lo cierto es que en la gran parte de las instituciones los juicios son tramitados y seguidos a través de un cuerpo legal, que mucho menos puede alegar error de prohibición.

La inexigibilidad de una conducta sería una excluyente de culpabilidad que también podría presentarse, pero que de igual forma tendría que alegarse y probarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque a nuestro parecer entraría dentro de las causas de excusabilidad en el incumplimiento que por ejemplo podrían conducir a la determinación oficiosa de un cumplimiento sustituto.

CAPITULO IV

Por tanto, si varias de las causas de exclusión del delito no encajarían en el caso particular, y otras aunque podrían presentarse deberían hacerse valer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se viene a confirmar que el Juez de Distrito solamente estaría limitado a individualizar la pena.

3. Los artículos 110 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el principio de presunción de inocencia

El principio de presunción de inocencia, si bien no se prevé expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha considerado implícito en ese ordenamiento derivado de sus numerales 14, 16, 21 y 102, así se han pronunciado varios juristas⁴⁹ e incluso el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, *a priori*, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.⁵⁰

⁴⁹ Vid. Aguilar López, Miguel Ángel, "El delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y el principio de presunción de inocencia", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 18, 2004, pp. 10-12.

⁵⁰ Vid. Tesis P. XXXV/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, p. 14, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

CAPITULO IV

Sin embargo, los preceptos relativos al disponer que el Juez conocedor de la causa se limitará a sancionar los hechos, no infringe el principio de presunción de inocencia en virtud de que tiene matices distintos, comenzando por la circunstancia de que quien consigna no es el Ministerio Público, sino la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien no imputa la comisión de un delito, en realidad determina su existencia así como la responsabilidad penal de quien lo cometió.

Así es, ordinariamente es el Ministerio Público quien acusa, por tanto durante todo el proceso el inculpado se presume inocente hasta que exista sentencia condenatoria ejecutoriada; sin embargo, en el caso particular se puede decir que se da una especie de primera instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde rige el principio de presunción de inocencia pues ante un incumplimiento o repetición de actos, no se presupone la responsabilidad del sujeto, sino que se le requiere, dándosele la oportunidad de ofrecer pruebas para demostrar que acató la sentencia, o bien, que el incumplimiento es excusable, de no hacerlo así la Suprema Corte de Justicia de la Nación está en aptitud de separarlo del cargo y consignarlo ante el Juez de Distrito, en donde ya no cabe hablar del principio de presunción de inocencia pues ya se determinó la existencia del delito y el responsable.

En este orden de ideas, los preceptos en comento no infringen el principio de presunción de inocencia en razón de que éste tiene aplicabilidad en todos los procedimientos seguidos ante el incumplimiento de una ejecutoria o la repetición de actos, desde los realizados ante el Juez de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito hasta la Suprema Corte de Justicia de la

CAPITULO IV

Nación, por supuesto al realizarse la consignación ya no rige, en virtud de que al efectuar tal acto también se determinó la culpabilidad del reo.

B. Preinstrucción

En términos del artículo 1, fracción II del Código Federal de Procedimientos Penales, la preinstrucción es el procedimiento 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.

Sin embargo, en el presente caso se convierte en una mera formalidad pues los hechos materia del proceso ya están delimitados, así como su clasificación típica con la plena responsabilidad del inculpado.

Así las cosas, la consignación siempre será sin detenido pues al no existir averiguación previa no es posible que se haya detenido al sujeto activo en caso de flagrancia o urgencia, ya que no hay que olvidar que hasta antes de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación inclusive era titular de una autoridad o cuando menos pertenecía a ella, por ello en términos del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Penales, el Juez de Distrito radicará el asunto dentro del término de dos días, toda vez que no es un delito clasificado como grave en la lista prevista en el numeral 194 del citado ordenamiento adjetivo.

CAPITULO IV

Una vez radicado el asunto, el Juez librara la orden de aprehensión dentro del término de diez días, en razón de que se consigna un hecho considerado como delito que se sanciona con pena privativa de libertad, en el que está fehacientemente acreditado el cuerpo del delito y la plena responsabilidad del inculpado, y porque así lo ordena el Máximo Tribunal.

En lo relativo a estimar prescrita el ejercicio de la acción, se apuntaba en el anterior apartado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación solo realizaría la consignación de subsistir la contumacia, esto es, la existencia de la repetición del acto, o el incumplimiento total de la ejecutoria, igualmente se mencionaba que la naturaleza de la infracción es de efectos permanentes, de ahí que de hecho sería imposible una consignación de un delito en que operó la prescripción.

1. La orden de aprehensión

En términos del artículo 195 del Código Federal de Procedimientos Penales, cuando estén reunidos los requisitos del numeral 16 constitucional se librara la orden de aprehensión, esto es, que exista el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, que como se ha mencionado ya no es materia de litis, lo cual no quiere decir que no se emita el auto con las formalidades de ley.

Así el artículo 208 de la Ley de Amparo establece la descripción típica del delito al tenor siguiente:

CAPITULO IV

“Artículo 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 artículo 168, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales, dispone que por cuerpo del delito se entiende el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señala como delito, así como los normativos en el caso de que la descripción típica lo requiera, de tal suerte que los elementos que conforman el cuerpo del delito son: i) Un sujeto activo servidor público titular, superior o inferior de jerárquico de una autoridad responsable; ii) La concesión de un amparo; iii) Que se insista en la repetición del acto reclamado (acción) o se tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia (acción u omisión), y iv) Elementos normativos: autoridad responsable, acto reclamado, concesión de amparo y sentencia.

Asimismo, en el rubro de la probable responsabilidad deberá situarse: i) la participación del titular de la autoridad que únicamente puede ser como autor material o coautor, sin que pueda admitirse solamente como participe pues como titular de la autoridad asume toda la responsabilidad directamente; ii) La comisión dolosa directa, por haber conocido los elementos objetivos y normativos del hecho típico y querer su realización, o bien, eventual por prever como posible el resultado típico, aceptando su realización; iii) La inexistencia de alguna causa de licitud lo que proviene incluso de la

CAPITULO IV

disposición constitucional que exige el incumplimiento sea inexcusable y iv)
La inexistencia de excluyentes de culpabilidad.

2. La declaración preparatoria

Para Sergio García Ramírez existe una dualidad en la declaración preparatoria, pues “por una parte, se trata de un derecho del inculpado, y así figura en el catalogo del artículo 20 constitucional y en tal sentido concurre a favorecer la defensa de éste. Por la otra, es un medio para la obtención de la verdad histórica, y en esa virtud se trata de un acto probatorio ‘neutral’: según el contenido que tenga, puede favorecer o perjudicar la posición del inculpado”.⁵¹

Una vez que el indiciado sea puesto a disposición del Juez, éste procederá a tomarle su declaración preparatoria dentro del término de cuarenta y ocho horas en la cual, conforme a los artículos 154, 155 y 156, del Código Federal de Procedimientos Penales:

- Se le tomaran sus generales
- Se le hará saber el derecho que tiene a defenderse por si o por persona de su confianza, con la advertencia de que si no lo hiciera, el juez le nombrará un defensor de oficio
- Si el inculpado no hubiere solicitado su libertad provisional bajo caución, se le hará nuevamente conocedor de ese derecho

⁵¹ García Ramírez, Sergio y Adato Green, Victoria, *Prontuario del proceso penal mexicano*, 9ª Edición, México, Porrúa, 1999, p. 220.

CAPÍTULO IV

- Se le hará saber las razones de la consignación, así como sus antecedentes
- Se le preguntará si es su voluntad declarar y en caso de que así lo desee se le examinará sobre los hechos consignados, si decidiera no declarar se asentará constancia de ello
- Se le harán saber todas las garantías que le otorga el artículo 20, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3. El auto de formal prisión

Con el auto de formal prisión se da por terminada la etapa de preinstrucción, los elementos de fondo son los mismos que los de una orden de aprehensión, ineludiblemente se tendrá que dictar en estos casos pues se reitera ya no es motivo de controversia el incumplimiento o la repetición del acto, así como el responsable de ello.

Dentro de los efectos del auto de formal prisión Moisés Moreno Hernández cita:⁵²

- Inicia la fase de la denominada instrucción probatoria
- Se determina el delito
- Justifica, legaliza la prisión preventiva del consignado
- Justifica la identificación administrativa del inculcado
- Suspende los derechos de ciudadanía

⁵² Moreno Hernández, Moisés, "El proceso penal en México D.F.", *El Proceso Penal. Sistema Penal y Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2000, pp. 459 y 460.

CAPITULO IV

C. La instrucción

El artículo 1, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Penales, establece que el procedimiento de instrucción 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 peculiaridades del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste.

Sin embargo, como se ha mencionado el delito y la responsabilidad de quien lo cometió está fuera de la litis, por ello únicamente deben recibirse pruebas tendientes a establecer el grado de reprochabilidad del autor del delito, por otra parte, como la punibilidad es de uno a ocho años de prisión, y su media aritmética son cuatro años seis meses, en términos del artículo 152, inciso b), fracción III del Código Federal de Procedimientos Penales, debe aperturarse el procedimiento sumario en el cual se procurara cerrar la instrucción dentro del plazo de treinta días.

Aunque, en virtud de lo que puede ser materia de prueba, es recomendable que la defensa solicite el procedimiento sumarísimo previsto en el inciso c) del citado numeral, porque en realidad solo le serán recibidas las pruebas conducentes a la individualización de la pena, para lo cual carece de sentido alargar el proceso sin razón.

CAPITULO IV

En este tenor hay que tener en cuenta que el artículo 51 del Código Penal Federal prevé que los jueces aplicaran las sanciones con base en las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente.

D. Primera instancia

La fracción IV del artículo 1 del Código Federal de Procedimientos Penales establece que el procedimiento de primera instancia, comprende la etapa durante la cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia.

En este procedimiento se fija fecha para la celebración de la audiencia de vista, como lo dispone el artículo 307 de la ley adjetiva citada, en razón de que el procedimiento es sumario, en la cual el Ministerio Público presentará sus conclusiones que contestará la defensa, emitiéndose sentencia en la misma audiencia o dentro de los cinco días hábiles siguientes. Por ningún motivo el Ministerio Público puede presentar conclusiones inacusatorias, porque si bien se convierte en la parte que acusa en el proceso, no hay que olvidar que la acción no se ejercitó por esa institución sino por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tal suerte que solo ese Máximo Tribunal es el único que puede desistirse de la acción o decidir presentar conclusiones inacusatorias, pero no el Ministerio Público.

Por otra parte, en la sentencia se establecerá que el procesado cometió el delito previsto en el artículo 208 de la Ley de Amparo, sancionado por el numeral 215, penúltimo párrafo del Código Penal, con los apartados

CAPITULO IV

correspondientes a la afirmación de la existencia de una conducta típica, antijurídica y culpable, procediendo a individualizar la pena con base en las peculiaridades del sentenciado y la gravedad de los hechos.

Con lo anterior nos suscribimos a la postura consistente, en que si bien en la sentencia ha sido una práctica reiterada analizar cuerpo del delito y la plena responsabilidad, no hay fundamento para esa estructura, por el contrario existen razones técnicas para establecer que en esa resolución deben realizarse los juicios de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad.⁵³

E. Segunda instancia

La segunda instancia es el procedimiento seguido ante el tribunal de apelación, en el que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos, que en la especie es el de apelación cuyo objeto es examinar si en la resolución recurrida no se aplicó la ley correctamente o se aplicó ésta inexactamente, si se violaron los principios reguladores de la valoración de la prueba, si se alteraron los hechos o no se fundó o motivó correctamente, aspecto que únicamente quedará circunscrito a la legalidad de la pena y su individualización, pero no en cuanto a la existencia del delito y la plena responsabilidad, ya que como se ha dicho es un aspecto definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y permitirlo sería ir en contra de sus determinaciones nulificándolas por tribunales inferiores, lo que jurídicamente no es permisible además de ilógico.

⁵³ Vid. Ojeda Bohórquez, Ricardo, "Cuerpo del delito, ¿en sentencia?", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 16, 2003, pp. 33-45.

CAPITULO IV

La apelación podrá presentarse dentro de los cinco días siguientes, será admitida en ambos efectos (suspensivo-devolutivo) pues siempre se impondrá sanción, una vez celebrada la vista el Tribunal Unitario de Circuito emitirá su fallo dentro de ocho días, confirmando, revocando o modificando la resolución apelada, como se parte de la premisa de que siempre existirá condena, la resolución de segunda instancia no tendrá mas que confirmar la sentencia, o modificarla solo en cuando hace a la fijación de la pena.

F. Juicio de amparo

En contra de la sentencia procederá el juicio de amparo directo que corresponderá conocer a un Tribunal Colegiado de Circuito quien solo puede conceder el amparo por violaciones procesales, formales en la resolución, o bien, de fondo pero constreñidas al tema del acto de punición por parte del órgano jurisdiccional, los conceptos de violación referidos a la inexistencia de la conducta, atipicidad, juridicidad e inculpabilidad del sujeto activo deben estimarse inoperantes, pues sobre tales temas que se resumen en la existencia del hecho y su responsable, ya determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el respectivo incidente en donde se le dio también la garantía de audiencia, así como la oportunidad de cumplimentar la ejecutoria, al no hacerlo así la contumacia probada y determinada en forma inexcusable no es susceptible de desvirtuarse.

Por el contrario, es susceptible de concederse la protección solicitada en el aspecto en que el juez actuó con libertad jurisdiccional, esto es, en la imposición de la pena.

III. LA FACULTAD DE CONSIGNACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN EL PROYECTO DE LEY DE AMPARO DE 2001

A. Introducción

Bajo la Presidencia del Ministro Genaro Góngora Pimentel se inició un esfuerzo importante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impulsar una nueva Ley de Amparo, para ello se creó una Comisión de Análisis y Propuestas integrada el entonces Ministro Humberto Román Palacios, el señor Ministro Juan N. Silva Meza; Magistrados de Circuito César Esquinca Muñoa y Manuel Ernesto Saloma Vera; los académicos Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, así como los abogados postulantes Javier Quijano Baz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. El 17 de noviembre de 1999, el Pleno por conducto de su Presidente, invitó a la comunidad jurídica mexicana a participar en la formulación de propuestas para la elaboración de una nueva Ley de Amparo.

Los trabajos de la Comisión concluyeron con un proyecto de ley que fue entregado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de agosto de 2000, ante lo anterior, el Tribunal Pleno convocó a un Congreso Nacional de Juristas que se llevó a cabo del 6 al 8 de noviembre de 2000 en la ciudad de Mérida, Yucatán.

Finalmente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó por unanimidad el proyecto integrado por 270 artículos, 5 títulos, 29

CAPITULO IV

capítulos y 14 secciones, en que se hace hincapié que no se trata de una simple reforma, sino un documento que recoge nuevas instituciones.⁵⁴

Aunque hasta la presente fecha el proyecto de ley no ha sido aprobado por el Poder Legislativo, lo cierto es que constituye referencia obligada para cualquier estudio que se pretenda hacer en relación con el juicio de amparo, de ahí que se haya incluido en el presente capítulo de la presente investigación.

Cabe señalar, que para dar coherencia jurídica al proyecto, también se propusieron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en lo que atañe a la presente investigación se establecería:

“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: (...) XVI. Si la autoridad respectiva incumpliere la sentencia que concedió el amparo y dicho incumplimiento es excusable la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento que marque la ley reglamentaria le dará un plazo razonable para que cumpla, el que podrá ampliarse a solicitud fundada de la autoridad. Cuando considere que es inexcusable o hubiere transcurrido el plazo anterior sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito por el delito que prevea la propia ley reglamentaria. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con

⁵⁴ Sobre los antecedentes del Proyecto de Ley de Amparo de 2001, así como una síntesis de sus adiciones significativas véase a: Morales Paulin, Carlos A., *Justicia constitucional*, Porrúa, México, 2002, p.13-27.

CAPITULO IV

anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hayan incumplido la ejecutoria. - - - Si concedido el amparo la autoridad responsable repitiere el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento que establezca la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, así como a consignarlo ante un Juez de Distrito por el delito que prevea la propia ley, salvo que no hubiere actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetitivo antes de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. - - - Estos procedimientos se aplicarán también tratándose de incumplimiento a la declaratoria general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme”.

Como puede advertirse se reiteraría la institución que motivó la presente investigación, esto es, la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito, ya sea por incumplimiento inexcusable de la ejecutoria de amparo, repetición dolosa del acto reclamado, destacando el añadido del dolo excluyendo cualquier actuar culposo de sanción.

Asimismo, al integrarse al derecho de amparo las figuras jurídicas de la declaratoria general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme, su incumplimiento se sustanciará por las vías señaladas para las ejecutorias de amparo, lo que incluye que también en esos supuestos se llegue a la separación del cargo y consignación ante el Juez de Distrito.

Por último, se planteó añadir al artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir un párrafo en el que se especificase que no se requiere declaración de procedencia cuando la Suprema

CAPITULO IV

Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad a que se refiere la fracción XVI del artículo 107.

B. Instituciones previstas en el proyecto de ley para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo.

1. Cumplimiento voluntario

Se establece como principio que las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Esto ocurrirá en los siguientes supuestos: i) Una vez que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o ii) Se reciba testimonio de la dictada en revisión.

El Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito de Apelación, si se trata de amparo indirecto, o el Tribunal Colegiado de Amparo, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes con dos requerimientos:

- A la autoridad responsable, para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa que se determinará desde luego y que, asimismo, se remitirá el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito de Amparo o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, para seguir el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y con pena de prisión.

CAPITULO IV

- Al superior jerárquico de la autoridad responsable, si existiere, para que le ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa que se determinará desde luego, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable. Se entiende como superior jerárquico de la autoridad responsable, el que de conformidad con las disposiciones correspondientes ejerza sobre ella poder o mando para obligarla a actuar o dejar de actuar en la forma exigida en la sentencia de amparo, o bien para cumplir esta última por sí misma (artículo 192).

En este último punto se hace la salvedad, de que si el superior jerárquico inmediato de ésta, es el Presidente de la República, la responsabilidad recaerá en el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. Asimismo, se establece que el órgano judicial de amparo, al hacer los requerimientos, podrá ampliar el plazo de cumplimiento tomando en cuenta su complejidad o dificultad. Para, casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, podrá ordenar el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga (artículo 190).

Si la autoridad demuestra que la ejecutoria esta en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados.

CAPITULO IV

Como novedad se establece que en el supuesto de que sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, cualquiera de los órganos judiciales competentes podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para tal efecto.

Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convengan. Transcurrido el plazo de las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla. Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente (artículo 194).

Asimismo, se establece la posibilidad de que pueda comparecer la persona extraña a juicio, si lo hubiere, para defender sus intereses, a partir de que hubiere tenido conocimiento de la afectación por el cumplimiento.

2. La renuencia al cumplimiento

En esencia se siguen conservando la mayoría de las instituciones jurídicas (se elimina la procedencia de la queja para combatir el exceso o defecto) con ciertas variantes que se expondrán posteriormente, la ley contempla dos escenarios de incumplimiento que son:

CAPITULO IV

a) Desacato a la ejecutoria, ya sea por una abstención total, porque se retrase el cumplimiento por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad, por exceso o defecto en la ejecutoria, lo que aplica al superior jerárquico por no emitir las ordenes eficaces para el adecuado cumplimiento, supuestos que tienen como cauce de solución al incidente de inejecución (artículos 191 a 196).

b) Repetición del acto reclamado que no es mas que la reiteración del acto declarado inconstitucional por la sentencia de amparo, para lo cual se conserva el incidente de repetición del acto reclamado (artículos 197 y 198).

Igualmente, se reitera el recurso de inconformidad para combatir las resoluciones de la autoridad de amparo que tengan por cumplida la ejecutoria de amparo, o bien, que declaren sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado.

Se impone el deber al órgano jurisdiccional de amparo de suplir la deficiencia de la vía y de los argumentos hechos valer por el promovente en los recursos e incidentes estatuidos para lograr el eficaz cumplimiento de la ejecutoria, con la prohibición de que no podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional o no exista materia para la ejecución y así se haya determinado por el órgano jurisdiccional de amparo en resolución fundada y motivada.

CAPITULO IV

a) Incidente de inejecución de sentencia

Para el caso de que la ejecutoria no quedare cumplida en el plazo fijado, el órgano judicial de amparo hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito de Amparo para el caso de amparo indirecto, o bien, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en amparos directos, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo. Al remitir los autos se formará un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de a la ejecutoria (artículo 191).

Cuando corresponda recibir al Tribunal Colegiado de Circuito de Amparo notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corresponda; si reitera que hay incumplimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos, requisitos que igualmente operan para cuando remita como autoridad que conoció del amparo directo.

Se hace una distinción del cumplimiento extemporáneo, porque de ser justificado no engendra responsabilidad para los titulares, pero si es injustificado, no exime de responsabilidad a la autoridad responsable ni, en su caso, a su superior jerárquico, pero se tomará en consideración como atenuante al imponer la sanción penal (artículo 193).

CAPITULO IV

Recibidos los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictará a la brevedad posible la resolución que corresponda, que puede ser:

- Cuando sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación devolverá los autos al órgano judicial de amparo a efecto de que desahogue el incidente de inejecución a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 191.
- Cuando estime que el incumplimiento es excusable, dará un plazo razonable a la autoridad responsable para que cumpla, el que podrá ampliarse a solicitud fundada de la autoridad.
- Cuando considere que es inexcusable o hubiere transcurrido el plazo anterior sin que se hubiese cumplido, tomará en cuenta el proyecto del Tribunal Colegiado de Circuito de Amparo y procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito por el delito de incumplimiento de sentencia de amparo. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hayan incumplido la ejecutoria.

En la misma resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará que se devuelvan los autos al órgano judicial de amparo a efecto de

CAPITULO IV

que reinicie el trámite de cumplimiento ante los nuevos titulares (artículo 196).

b) Incidente de repetición del acto reclamado

La repetición del acto reclamado será denunciada por la parte interesada dentro del plazo de quince días ante el órgano judicial que conoció del amparo, el cual correrá traslado en copia de la denuncia a la autoridad responsable y le pedirá un informe que deberá rendir dentro del plazo de tres días (artículo 197). Vencido el plazo, el órgano judicial de amparo dictará resolución dentro de los tres días siguientes, que puede ser en cualquiera de los siguientes sentidos:

- Que existe repetición del acto reclamado, en cuyo caso ordenará la remisión de los autos al Tribunal Colegiado de Circuito de Amparo o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, siguiendo, en lo aplicable, lo establecido para el incidente de inejecución. En este caso se remitirán los autos aun cuando se hayan dejado sin efecto el acto, si la autoridad actuó dolosamente al repetir el acto reclamado, siendo una atenuante en la aplicación de la sanción penal.
- Que no existe repetición del acto reclamado, supuesto en el cual el denunciante tiene la oportunidad de interponer recurso de inconformidad contra tal decisión.

CAPITULO IV

- Que se deja sin materia el incidente, porque la autoridad responsable dejó sin efecto el acto repetitivo, actuando de forma culposa.

En el primer supuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a la brevedad posible, si existe o no repetición del acto reclamado, de ser así, tomará en cuenta el proyecto del Tribunal Colegiado de Circuito de Amparo y procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, así como a consignarlo ante Juez de Distrito por el delito de repetición del acto reclamado.

De no haber repetición, o si habiéndola, la autoridad no actuó dolosamente y dejó sin efectos el acto repetitivo antes de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta hará la declaratoria correspondiente y devolverá los autos al órgano judicial que los remitió.

c) Recurso de inconformidad

El recurso de inconformidad procede contra las siguientes resoluciones: i) Las que tengan por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 194, ii) Las que declaren que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordenen el archivo definitivo del asunto, y iii) Las que declaren sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado (artículo 199).

Las personas legitimadas para interponerlo son el quejoso, el tercero interesado y la persona extraña a juicio (solamente por el cumplimiento o

CAPITULO IV

ejecución indebidos de la ejecutoria en cuanto la afecten, pero no en contra de la ejecutoria misma), la forma es mediante escrito dentro del plazo de quince días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación. Cuando el amparo se haya otorgado en contra de actos que impliquen privación de la vida, restricción a la libertad personal, incomunicación, deportación, destierro, cualquiera de las prohibidas por el artículo 22 constitucional, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales la inconformidad podrá ser interpuesta en cualquier tiempo (artículo 200).

El órgano jurisdiccional de amparo, sin decidir sobre la admisión del recurso de 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 (artículo 201).

d) Incidente de cumplimiento sustituto

El objeto del incidente de cumplimiento sustituto es que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de los daños y perjuicios al quejoso (artículo 202). Podrá ser solicitado por cualquiera de las partes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por conducto del órgano jurisdiccional de amparo, a partir del momento en que cause ejecutoria la sentencia y hasta antes de que se tenga por cumplida, o bien, decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que:

CAPITULO IV

- La ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o
- Por las circunstancias materiales del caso, sea imposible o extraordinariamente difícil restituir las cosas a la situación que guardaban con anterioridad al juicio.

Declarado procedente, se fijará la forma y cuantía de la restitución, por convenio celebrado entre autoridad y quejoso, o mediante determinación del órgano jurisdiccional de amparo.

Esta transmutación del cumplimiento de la ejecutoria de amparo, también es susceptible de incumplimiento, supuesto en el cual se estará a los procedimientos normales para lograr el acatamiento de la ejecutoria de amparo.

C. Denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad o de la de interpretación conforme

1. Declaratoria general de inconstitucionalidad o de la interpretación conforme

Existirá cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en juicios de amparo indirecto en revisión: i) establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o ii) se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los

CAPITULO IV

Estados Unidos Mexicanos. En estos supuestos se procederá a emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad o bien la de interpretación conforme correspondiente (artículo 230), dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la aprobación de la jurisprudencia referida.

La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá: i) La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, y ii) Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad o de interpretación conforme. Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos, salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para su publicidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma respectiva para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles (artículo 233).

2. La denuncia por incumplimiento

Si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria general de inconstitucionalidad o de la de interpretación conforme, se aplica la norma general inconstitucional o se le da un sentido diverso al establecido de manera obligatoria en la declaratoria correspondiente, el afectado podrá denunciar dicho acto, ante el juez de distrito que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado, o bien, de no tener ejecución se tramitará ante el juez de distrito en cuya jurisdicción resida el denunciante.

CAPITULO IV

El juez de distrito dará vista a las partes (denunciante y autoridad) para que en un plazo de tres días expongan lo que a su derecho convenga, hecho lo anterior, dictará resolución dentro de los tres días siguientes. Si fuere en el sentido de que se aplicó la norma general inconstitucional o se le dio un sentido diverso al establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la interpretación conforme, ordenará a la autoridad aplicadora que deje sin efectos el acto denunciado y de no hacerlo en tres días se estará al trámite del incidente de inexecución de sentencia.

Para el caso, de que la autoridad aplicadora o en su caso la sustituta incurrieran de nueva cuenta en aplicar la norma general declarada inconstitucional o en darle un sentido diverso al establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera obligatoria en la declaratoria correspondiente, el denunciante podrá combatir dicho acto a través del procedimiento de denuncia de repetición del acto reclamado.

D. LOS DELITOS

A diferencia de la actual Ley de Amparo, en el proyecto se especifican tanto el supuesto de hecho como la sanción a imponer en los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consigna directamente, al tenor siguiente:

“Artículo 265. Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión, multa de cien a mil días, en su caso destitución e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos a la

CAPITULO IV

autoridad que dolosamente: - - - I. Incumpla una sentencia de amparo o no la haga cumplir; - - - II. Repita el acto reclamado; - - - III. Omite cumplir cabalmente con la resolución que establece la existencia del exceso o defecto, y - - - IV. Incumpla la resolución en el incidente que estime incumplimiento sobre declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme. - - - Las mismas penas que se señalan en este artículo serán impuestas en su caso al superior de la autoridad responsable que no haga cumplir una sentencia de amparo”.

“Artículo 266. Se impondrá pena de uno a tres años de prisión o multa de treinta a trescientos días y, en ambos casos, destitución e inhabilitación de uno a tres años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos a la autoridad que dolosamente: - - - I. Aplique una norma declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante una declaratoria general de inconstitucionalidad, y - - - II. Cuando en el ejercicio de sus funciones no resuelva conforme al sentido que de manera obligatoria la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiere otorgado a una norma general mediante la declaratoria general de interpretación conforme”.

“Artículo 267. La pérdida de la calidad de autoridad, no extingue la responsabilidad penal por los actos u omisiones realizados para no cumplir o eludir el cumplimiento de las sentencia de amparo cuando la ley le exija su acatamiento”.

“Artículo 270. Los delitos previstos en este capítulo serán considerados graves, cuando el término medio aritmético de las penas privativas de la libertad correspondientes, excedan de cinco años”.

Tal redacción elimina las críticas de la remisión al Código Penal Federal que contiene la actual ley, que convierte los delitos en un abuso de

CAPITULO IV

autoridad equiparado, ya que se crean tipos penales específicos con su sanción lo cual es correcto, con el añadido de que los titulares serán responsables aunque hayan dejado el cargo, extendiéndose a los superiores jerárquicos.

Sin embargo, se utiliza la técnica de establecer la gravedad de los delitos en virtud de su media aritmética, cuando dicho sistema fue abandonado en la legislación procesal federal y hoy se establece la técnica del listado de delitos graves, por ello si se quería estimar como graves algunas descripciones típicas, en coherencia con el sistema se debió proponer la reforma al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para incluir dichas conductas como graves.

Es cierto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó en la tesis P. II/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 97, de rubro: “DELITOS GRAVES. EL ARTÍCULO 268, QUINTO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE QUE TENDRÁN TAL CARÁCTER LOS SANCIONADOS CON PENA DE PRISIÓN CUYO TÉRMINO MEDIO ARITMÉTICO EXCEDA DE CINCO AÑOS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, que cuando el legislador utiliza la técnica de la media aritmética para determinar cuando un delito debe ser considerado grave, no infringe el artículo 20, apartado A, fracción I constitucional. Empero, la crítica que se hace al proyecto de reforma no es porque el adoptar dicha técnica sea incorrecto, sino más bien porque no es coherente por el dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales que siguió la

CAPITULO IV

técnica del catalogo, de ahí que lo coherente habría sido proponer la reforma al artículo 194 de la indicado ley procesal para efectos de que se incluyeran los delitos que se querían considerar como graves.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS AL SISTEMA

A. Unificación de las vías

Uno de los problemas en el efectivo cumplimiento de la ejecutoria de amparo es la diversidad de vías, se dice lo anterior porque el quejoso que obtuvo un amparo favorable tiene que distinguir entre varias hipótesis consistentes en si la ejecutoria se está eludiendo, si se cumplió con el núcleo esencia del amparo, si se incurrió en defecto o exceso, o bien, si se reiteraron los actos, ya que cada supuesto da lugar a diferentes vías d impugnación.

Creemos que todos los supuestos tienen como punto común en que la ejecutoria de amparo no está cabalmente cumplida, por tanto, en vez de complicar el acceso a la justicia constriñendo a los quejosos o interesados a efectuar la distinción anotada para promover el incidente de inejecución, de repetición del acto, o recurso de queja, lo ideal sería que ante el incumplimiento de cualquier especie se previera un procedimiento sencillo consistente en la denuncia de tal hecho genérico ante el órgano jurisdiccional que conoció del juicio, quien dará vista a la autoridad con la denuncia otorgándole un plazo para cumplir cabalmente la ejecutoria o informar lo que a sus derechos convenga, correspondiente al juzgador con base en la sentencia y las constancias determinar la naturaleza del incumplimiento, es decir, si

CAPITULO IV

existe un exceso o defecto, una elusión, una repetición del acto, o bien, estimar que la ejecutoria se encuentra cumplida.

En este orden de ideas, de considerarse la existencia de un exceso o defecto, se propone declarar fundada la denuncia y requerir el cumplimiento a la autoridad especificando las causas que generaron el exceso o defecto, para el caso de elusión o repetición del acto, de encontrarse fundada la denuncia se propone que se imponga una multa y se remitan los autos al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

Así las cosas, estimamos que en el aspecto en análisis el proyecto de ley es insuficiente, ya que independientemente de que sea un exceso o defecto, repetición del acto reclamado, incumplimiento total o evasivas, todos los supuestos se traducen en un desacato a la sentencia, por ello no tiene ningún sentido el trámite de diversos medios para regularizar la constitucionalidad, sino solo contempla la denuncia, y dada la gravedad existente entre uno y otro, dejar que sea el juzgador que defina lo existentes, así como la consecuencia para lograr el efectivo cumplimiento de la ejecutoria.

Lo anterior será un poco mas claro para el foro jurídico, pues ya no se distinguirá entre incidente de inejecución y de repetición del acto reclamado, o el recurso de queja para los casos de exceso o defecto.

Esta propuesta implicaría la modificación del artículo 105 de la Ley de Amparo, y la derogación del numeral 108.

CAPITULO IV

B. Graduación de las medidas de apremio

Actualmente para el caso de incumplimiento o repetición del acto se impone la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito del titular responsable, incluso en el proyecto de ley se establece la multa e inmediatamente la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dada la grave consecuencia, se propone que el primer requerimiento lleve un apercibimiento de multa entre 10 y 100 salarios mínimos general vigente en el Distrito Federal, para el caso de incumplimiento o repetición del acto, de caer en cualquiera de esos supuestos se aplicará la multa dentro de ese marco legal, emitiéndose un segundo requerimiento ahora sí, con el apercibimiento que de continuar con la conducta contumaz se remitirán los autos al Tribunal Colegiado de Circuito si se trata de amparo indirecto o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en caso del juicio de garantías directo, y se aplicará otra multa.

Corresponderá al Tribunal Colegiado de Circuito efectuar el proyecto de separación del cargo y consignación al Juez de Distrito, que será enviado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se estima pertinente autorizarlo para imponer una multa de entre 100 y 1000 salarios mínimo vigente en el Distrito Federal.

En otras palabras, se busca que cuando el asunto llegue a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se haya impuesto al responsable del incumplimiento o la repetición del acto tres multas en forma progresiva, esto

CAPITULO IV

es, de la menor a la mayor con el fin de que también se vaya individualizando al responsable de la conducta.

Así las cosas, con esta propuesta se trata de no llegar de forma inmediata a la facultad que prevé el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior implicaría modificación al artículo 105 de la Ley de Amparo.

C. Notificaciones personales

Se propone que el primer requerimiento se efectúe por oficio que es la regla para notificar autoridades, pero tratándose del segundo dada su trascendencia debe hacerse la notificación en forma personal al titular de la autoridad o responsables de hacer cumplir la determinación, ya que de esta forma no estará en posibilidad de eludir su obligación alegando desconocimiento del asunto o incompetencia de sus subalternos.

Además, que la consecuencia a imponer trasciende de la institución a la persona, de ahí que deba requerírsele personalmente.

Tal propuesta implicaría modificación a los artículos 28, fracción I y 105 de la Ley de Amparo.

CAPITULO IV

D. Formalidades a la consignación

Sin duda la ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido técnicamente correctas al determinar el incumplimiento por parte de las autoridades de las sentencias, e individualizar al responsable, pero se hace necesario que una vez determinado la existencia del hecho consistente en el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, se abunde más en la responsabilidad del servidor público especificando su forma de participación, así como la naturaleza de la comisión dolosa y la inexistencia de causales de justificación e inculpabilidad, lo que además está obligada a estudiar dado que la Constitución exige que el incumplimiento sea inexcusable.

Lo anterior no es necesario que se especifique en la ley, más bien es una cuestión que debe hacerse derivada de la interpretación al sistema procesal penal.

En cambio, si es necesario incorporar a la Ley de Amparo, que en los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consigne el Ministerio Público lo auxiliará en su acusación durante el proceso, pero no tendrá facultades para desistir de la acción penal.

La ubicación idónea para introducir esta adición sería en el artículo 110 de la Ley de Amparo.

CAPITULO IV

D. Innecesaria declaración de procedencia

Es necesario elevar a rango constitucional la mención de que en casos de consignación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el fuero constitucional no surtirá efectos, tal como se recoge en el proyecto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes descrito, porque de otra forma en los términos explicados no se removería el obstáculo que genera el incumplimiento de la ejecutoria, lo que implicaría adicionar el artículo 112 constitucional y derogar el numeral 109 de la Ley de Amparo.

E. Proceso penal para efectos de individualizar la pena

También es conveniente especificar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en los casos de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Juez de Distrito, otorgando todas las garantías que concede la Carta Magna a los procesados que en su caso procedan, se limitará a establecer el grado de reproche para efectos de establecer la punición, lo que implica que de ninguna manera podrá absolver al servidor público bajo los argumentos de inexistencia de la conducta, atipicidad, juridicidad o inculpabilidad.

Creemos que para evitar confusiones, esta adición debe hacerse en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como reiterarse en el numeral 110 de la Ley de Amparo.

CAPITULO IV

F. Establecimiento de tipos penales especiales

El artículo 208 de la Ley de Amparo establece la descripción típica del delito de repetición del acto reclamado e incumplimiento de la ejecutoria, remitiendo para su punibilidad a la prevista en el Código Penal Federal para el delito de abuso de autoridad, se propone una redacción mas acorde a las descripciones típicas, así como la especificación en ese precepto de la punibilidad.

CONCLUSIONES

1. El juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, son medios jurisdiccionales de control constitucional que comparten para el cumplimiento de sus sentencias, en caso de elusión o repetición de actos inexcusables, la vía de apremio constitucional consistente en la separación del cargo del servidor público responsable del desacato, así como su consignación al Juez de Distrito, prevista en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgada como facultad reservada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de establecer la misma vía de apremio constitucional para los casos de elusión o repetición de actos, también dispone la misma figura para el supuesto en que se declare fundado el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la ejecutoria, a diferencia de lo previsto en la Ley de Amparo en que no se llega a tal extremo tratándose del exceso o defecto en la cumplimentación.

3. La facultad concedida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para separar del cargo a la autoridad contumaz y consignarla al Juez de Distrito, aparece por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la entonces fracción XI del artículo 107, que por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951, pasó a la fracción XVI. Los antecedentes de tal norma provienen de la Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 constitucionales de 1882, que en su

CONCLUSIONES

artículo 51 autorizaba a los jueces de distrito a procesar a la autoridad encargada inmediatamente de la ejecución de la sentencia, siempre que el acto se hubiese consumado de un modo irreparable, lo que se reiteró en el numeral 831 del Código de Procedimientos Civiles Federal de 1897; por su parte, el artículo 780 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, estableció que si el retardo en el cumplimiento de la ejecutoria fuere por desobediencia, evasiva o proceder ilegal de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución, el juez instruiría proceso a la autoridad responsable del hecho; por tanto, tales regulaciones pasaron a la Constitución como una facultad, ya no de los jueces, sino de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. En los artículos 108 y 208 de la Ley de Amparo, existe una antinomia, pues en el primero se dispuso que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine, ante la elusión o repetición del acto, la separación del cargo de la autoridad responsable, se consignaría al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, mientras que en el segundo se previó que en esos supuestos la autoridad sería consignada por el máximo Tribunal ante el Juez de Distrito, dicha antinomia se resolvió por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que debía prevalecer lo dispuesto en el numeral 208, por tratarse de la norma más acorde con lo previsto en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Son requisitos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a) una ejecutoria derivada de un

CONCLUSIONES

juicio de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad; b) en la que se haya concedido el amparo solicitado, o declarado la invalidez de una norma general o un acto; c) que se hayan agotado los procedimientos respectivos con los cuales se otorga garantía de audiencia a la autoridad, pues en ellos pueden aportar pruebas y alegar lo que a sus derechos convenga; d) en el caso del juicio de amparo se requiere un dictamen de incumplimiento o repetición del acto por parte de un Tribunal Colegiado de Circuito en aplicación del Acuerdo General 5/2001 del Tribunal Pleno, y e) que el incumplimiento sea inexcusable, esto es, que no exista razón válida que justifique la falta de acatamiento a los deberes impuestos en la ejecutoria.

6. La separación del cargo que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación del servidor público responsable, es una suspensión o impedimento temporal para ejercer el cargo que desempeñaba instituida con la finalidad de removerlo en virtud de su contumacia para asegurar el cumplimiento de la ejecutoria, por tanto, no es una pena, ya que ésta corresponderá al Juez de Distrito imponerla condenando a la destitución (cesación definitiva del cargo) e inhabilitación (impedimento para ejercer cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público).

7. La facultad de consignación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una excepción a la preponderancia del ejercicio de la acción penal que tiene el Ministerio Público en nuestro país, acorde con lo previsto en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en los supuestos de elusión o repetición de acto, está en aptitud de realizar la consignación directamente ante un Juez de Distrito, así lo ha establecido el propio Tribunal Pleno y fue reiterado por el constituyente

CONCLUSIONES

permanente y el legislador ordinario al estatuir la misma figura para los casos derivados de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, especificándose en la exposición de motivos de su ley reglamentaria que se trata de “consignación directa al Juez de Distrito”.

8. La violación a la suspensión, tanto en el juicio de amparo como en las controversias constitucionales, da lugar a un incidente que de considerarse fundado motiva la vista al Ministerio Público sobre un hecho delictuoso, correspondiendo a esa institución determinar al probable responsable, pero de ninguna forma atañe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ese supuesto, hacer uso de la facultad de consignación, ya que solamente le toca efectuarla en casos de incumplimientos de ejecutoria.

9. El ejercicio de la facultad de consignación es jurídicamente igual para todas las autoridades, ya sean federales, estatales o municipales, electas o designadas, solo existe una distinción tratándose de los servidores públicos que tienen fuero ya que en estos casos el artículo 109 de la Ley de Amparo, dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarara que es el caso de aplicar la fracción XVI del artículo 107 constitucional, con lo cual pedirá a quien corresponda el desafuero.

10. Aunque el ejercicio de la facultad de consignación es por regla general jurídicamente igual para todas las autoridades, lo cierto es que no todas tienen el mismo poder político, lo que es susceptible de motivar que en la aplicación de las consecuencias de referencia se genere un conflicto político entre poderes, por ello las determinaciones que tome la Suprema Corte de Justicia de la Nación al separar de su cargo a un autoridad y consignarla al

CONCLUSIONES

Juez de Distrito, deben legitimarse ante la opinión pública mediante campañas publicitarias que expliquen en forma sencilla a la población las causas que originaron la medida.

11. Los delitos por los cuales consigna la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen su descripción típica en los artículos 208 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su punibilidad en el artículo 215 del Código Penal Federal, esto es, el tipo penal se encuentra en una ley especial y la punibilidad en la ley penal sustantiva, por lo que se utiliza la técnica legislativa de la remisión, creando una figura que doctrinariamente se le conoce como ley penal incompleta, de remisión o en blanco impropia, ya que a diferencia de la ley penal en blanco el reenvío no se efectúa a una disposición normativa inferior, sino a otra de igual rango con lo cual no se afecta el principio de reserva de ley.

12. Los artículos 208 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o su aplicación, no infringen el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta, scripta, praevia et certa*, garantizado en el artículo 14, párrafos primero, segundo y tercero, de la Carta Magna, ya que tanto la descripción típica como la punibilidad se prevén en leyes escritas en las que no se imponen efectos retroactivos que puedan afectar situaciones jurídicas creadas con anterioridad a ellas, respetándose el principio de reserva de ley puesto que fue el propio legislador quien estableció el supuesto de hecho, la consecuencia jurídica en cuanto a la naturaleza de las penas, así como sus límites inferiores y máximos, y aunque el artículo 215 del

CONCLUSIONES

Código Penal Federal prevé dos punibilidades, ello no conduce a estimar la inexistencia de una punibilidad exactamente aplicable al injusto, puesto que por el contrario hay dos, y para establecer cual es la aplicable no es necesario utilizar la analogía, sino la interpretación jurídica lo que no está prohibido a los jueces en la materia penal.

13. La interpretación de los artículos 208 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 215 del Código Penal Federal, conducen a determinar que la punibilidad aplicable a los delitos de elusión o repetición de actos en los que se incumplan ejecutorias, es la consistente en prisión de uno a ocho años, multa de cincuenta hasta trescientos días, destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Lo anterior es así, ya que esa era la única punibilidad prevista cuando el 16 de enero de 1984 se reformó el artículo 208 para efectuar la remisión a la sanción establecida para el delito de abuso de autoridad, además de que cuando el 3 de enero de 1989 se introduce otra punibilidad a ese delito, se especificó en la exposición de motivos que la finalidad era establecer una mayor sanción para las fracciones VI, VII, VIII y IX del artículo 215 de la ley penal sustantiva, por tanto, en atención a la voluntad del legislador histórico la mayor es inaplicable a los injustos en comento, independientemente de que con esta interpretación se beneficia al reo al utilizar la punibilidad menor.

14. En cambio, aunque los artículos 55, fracción II y 58, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen que cuando

CONCLUSIONES

el Tribunal Pleno declare fundado un recurso de queja contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, se aplicará la fracción XVI del artículo 107 constitucional, lo cierto es que para este supuesto el legislador omitió establecer la punibilidad aplicable al injusto, pues no lo precisó directamente en la ley ni utilizando la técnica de la remisión a otra diversa, por tanto, si no hay delito la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está en aptitud de realizar ninguna consignación, ya que en este supuesto sí existe una laguna que solo podría ser colmada con la analogía, lo cual está prohibido.

15. La interpretación gramatical, sistemática y teleológica de los artículos 110 de la Ley de Amparo y 49 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conducen a determinar que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice una consignación ya está determinada la existencia de la conducta típica, antijurídica y culpable, correspondiendo solamente al Juez de Distrito individualizar la pena aplicable, para lo cual deberá respetar las garantías del debido proceso legal, lo que no infringe la garantía de audiencia ni el principio de presunción de inocencia, toda vez que para llegar a esos extremos, la persona que encarna la autoridad debió haber sido requerida para que cumpliera, lo cual suele acontecer en múltiples ocasiones, se le notifica y apercibe con las consecuencias a que se haría acreedor de incumplir, mediante procedimientos en los que está en aptitud de ofrecer pruebas o alegar explicando las razones por las cuales tenga alguna imposibilidad material o jurídica para cumplimentar la ejecutoria, asimismo puede exponer las causas que lo justifiquen, procedimientos en los cuales se respeta la presunción de inocencia.

CONCLUSIONES

16. En consecuencia, en el proceso penal se le dará al Ministerio Público la intervención que le corresponda sin que esté facultado para desistirse de la acción o presentar conclusiones inacusatorias, el Juez de Distrito debe emitir la orden de aprehensión que se le ordenó (no se solicita), una vez que sea cumplimentada recabará la declaración preparatoria en observancia con los derechos derivados del artículo 20, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emitirá en su momento el auto de formal prisión, aperturando el procedimiento sumario en el que le serán admitidas al procesado las pruebas relacionadas con elementos que le puedan favorecer al momento en que el Juez realice el acto de punición, condenando en su momento, mediante una resolución que si es apelada únicamente podrán ser analizados los agravios referentes a la individualización de la pena, en caso de que se promueva amparo directo, de igual forma sólo existirá libertad de jurisdicción para analizar violación a derechos subjetivos públicos en la fijación de la pena.

17. El incumplimiento de las ejecutorias emitidas en los medios jurisdiccionales de control constitucional atienden a factores: a) objetivos derivados de las normas legales, y b) subjetivos tanto por el órgano que se ocupa de hacer cumplir la sentencia como por las autoridades. En lo relativo a la problemática derivada de las normas legales se propone unificar las vías de impugnación en casos de incumplimientos, graduar las medidas de apremio, efectuar los últimos requerimientos a la autoridad mediante notificaciones personales a su titular, exceptuar la declaración de procedencia en los casos en que la consignación se realice por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y establecer tipos penales especiales con la especificación en la misma ley de la

CONCLUSIONES

punibilidad. Por lo que hace, a las fallas subjetivas, ante la falta de cultura constitucional en la población, que por supuesto se refleja en sus autoridades, corresponde al Poder Judicial de la Federación después de las escuelas, fomentar la cultura constitucional mediante acciones dirigidas a la sociedad y en especial a las autoridades, sobre todo en los medios masivos de comunicación.

18. La facultad de separar del cargo a un servidor público y consignarlo directamente ante un Juez de Distrito, una vez determinado que se incurrió en elusión o repetición de actos en forma inexcusable, es una institución que debe permanecer en el sistema jurídico mexicano para garantizar el eficaz cumplimiento de la ejecutorias emitidas en medios jurisdiccionales de control constitucional y fortalecer con tal medida el Estado de derecho, dado la baja cultura constitucional existente en el país, máxime en una etapa de transición como la que se vive.

FUENTES CONSULTADAS

A. Bibliohemerografía:

Aguilar López, Miguel Ángel, "El delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y el principio de presunción de inocencia", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 18, 2004.

- - - "Los elementos del tipo en relación a las últimas reformas a los artículos 16 y 19 constitucionales", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 1, 1997.

Alsina, Hugo, *Juicios ejecutivos y de apremio, medidas precautorias y tercerías*, México, Editorial Jurídica Universitaria, 2002.

Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

Arellano Garcia, Carlos, *El juicio de amparo*, Porrúa, México, 1983.

Atienza, Manuel, *Sobre la analogía en el derecho. Ensayo de análisis de un razonamiento jurídico*, Madrid, Civitas, 1986.

Bacigalupo, Enrique, *Derecho Penal. Parte General*, 2º. Edición, Buenos Aires, Hammurabi, 1999.

- - - *Principios constitucionales de derecho penal*, Buenos Aires, Hammurabi, 1999.

Barragán Barragán, José, *Primera Ley del Amparo de 1861*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987.

Beccaria, Cesare, *De los delitos y de las penas*, 4º. Edición, Colombia, Nuevo Foro, 1998.

Briseño Sierra, Humberto, *El control constitucional de amparo*, México, Trillas, 1990.

Bunster, Álvaro, Voz: "Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2º. Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 2004, Tomo F-L.

Burgoa O., Ignacio, *El juicio de amparo*, 31º. Edición, México, Porrúa, 1994.

- - - *Las garantías individuales*, 9º. Edición, México, Porrúa, 1975.

Bustos Ramírez, Juan *et al.*, *Lecciones de Derecho Penal*, Madrid, Trotta, 1997, vol. I.

FUENTES CONSULTADAS

- - - *Introducción al derecho penal*, 2ª. Edición, Colombia, Temis, 1994.
- Carnelutti, Francisco, *Sistema de Derecho Procesal Civil I*, Trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentis Melendo, México, Cárdenas Editor, 1998.
- Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, 2ª. Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.
- Castro, Juventivo V., *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, 4ª. Edición, México, Porrúa, 2000.
- Chávez Padrón, Martha, *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano*, México, Porrúa, 1990.
- Concha Cantú, Hugo A. et al., *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004.
- Del Castillo del Valle, Alberto, *Garantías individuales y amparo en materia penal*, México, Editorial Duero, 1992.
- Devis Echandia, Hernando, *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997.
- Díaz Aranda, Enrique, *Derecho Penal. Parte General*, 2ª. Edición, México, Porrúa-UNAM, 2004.
- Díaz de León, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, 3ª. Edición, México, Porrúa, 1997, Tomo I.
- Fix-Zamudio, Héctor, "Artículo 14", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 6ª. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- - - *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica No. 12, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- García Ramírez, Sergio y Adato Green, Victoria, *Prontuario del Proceso Penal Mexicano*, 9ª. Edición, México, Porrúa, 1999.
- García-Domínguez, Miguelángel, *Valoración jurídica sobre la petición de desafuero contra Andrés Manuel López Obrador*, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.
- Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9ª. Edición, México, Oxford University Press, 1996.

FUENTES CONSULTADAS

- Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Márquez Rábago, Sergio R., *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002.
- Mir Puig, Santiago, *Introducción a las bases del derecho penal*, 2º. Edición, Buenos Aires, Editorial B de f, 2003.
- Morales Paulín, Carlos A., *Justicia constitucional*, México, Porrúa, 2002.
- Moreno Hernández, Moisés, “Aprehensión”, *Diccionario Jurídico Mexicano (A-CH)*, 7o. Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- - - “El proceso penal en México D.F.”, *El Proceso Penal. Sistema Penal y Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2000.
- Ojeda Bohórquez, Ricardo, “Cuerpo del delito, ¿en sentencia?”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 16, 2003.
- - - *El amparo penal indirecto (suspensión)*, 3º. Edición, México, Porrúa, 2002.
- Ojeda Velásquez, Jorge, “El artículo 14 constitucional y la garantía de legalidad penal”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 4, 1999.
- Rodríguez Mourullo, Gonzalo, *Derecho Penal. Parte General*, Madrid, Civitas, 1978.
- Roxin, Claus, *Derecho Penal. Parte General*, Madrid, trad. Diego-Manuel Luzón Peña *et al.*, Civitas, 1999.
- Soberanes Fernández, José Luis, *Evolución de la Ley de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
- - - Voz: “Fuero Constitucional”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana (F-L)*, 2º. Edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.
- Squella, Agustín, *Positivismo Jurídico, Democracia y Derechos Humanos*, México, Fontamara, 1995.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias), *Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo*, 1º. Edición, México, 1999.
- - - *Las garantías de seguridad jurídica. Colección garantías individuales*, México, 2004.

FUENTES CONSULTADAS

Tron Petit, Jean Claude, *Manual de los incidentes en el juicio de amparo*, 4º. Edición, México, Themis, 2003.

B. Jurisprudencias y tesis:

Jurisprudencia 183, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Sexta Época, Tomo VI, Materia Común, página 149, de rubro: **“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. EXCESO O DEFECTO”**.

Jurisprudencia 1a./J. 37/2002, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, junio de 2002, página 115, de rubro: **“QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DE AMPARO. SU RESOLUCIÓN FIJA LOS ALCANCES Y EFECTOS DE ÉSTA.”**

Jurisprudencia 1ª./J. 63/2002, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, octubre de 2002, página 134, de rubro: **“INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA EL INCIDENTE RELATIVO, SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE REALIZA ACTOS QUE ENTRAÑAN UN PRINCIPIO DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA CONCESORIA DEL AMPARO”**.

Jurisprudencia 1ª./J. 8/2003, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 144, de rubro: **“INCIDENTES DE INEJECUCIÓN E INCONFORMIDAD. PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRINCIPIO DE EJECUCIÓN QUE HAGA PROCEDENTE LA QUEJA, NO BASTAN LOS ACTOS PRELIMINARES O PREPARATORIOS, SINO QUE ES NECESARIA LA REALIZACIÓN DE AQUELLOS QUE TRASCIENDEN AL NÚCLOE ESENCIAL DE LA OBLIGACIÓN EXIGIDA, CON LA CLARA INTENCIÓN DE AGOTAR EL CUMPLIMIENTO”**.

Jurisprudencia 254, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Octava Época, Tomo VI, Materia Común, página 209, de rubro: **“INCONFORMIDAD EN INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA SUPREMA CORTE DEBE SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA Y EXAMINAR SI SE DIO O NO EL CUMPLIMIENTO”**.

Jurisprudencia 264, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Octava Época, Tomo VI, Materia Común, página 18, de rubro: **“INCONFORMIDAD PREVISTA POR EL ARTÍCULO 105 TERCER PÁRRAFO DE LA LEY DE AMPARO. EL**

FUENTES CONSULTADAS

TERCERO. PERJUDICADO CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA”.

- Jurisprudencia 2ª./J.60/99, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 60, de rubro: **“CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO ACATA LA INTERLOCUTORIA CON LA QUE CULMINA, DEBERÁ ABRIRSE EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA PARA LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.**
- Jurisprudencia P./J. 13/2003, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, página 13 de rubro: **“AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY NO FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE HASTA ANTES DEL ACUERDO QUE CIERRA LA INSTRUCCIÓN, QUE ES EL QUE ORDENA TURNAR LOS AUTOS AL RELATOR”.**
- Jurisprudencia P./J. 14/2003, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, página 13 de rubro: **“AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE ANTES DE QUE VENZA ÉSTE”.**
- Jurisprudencia P./J. 68/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 38, de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR”.**
- Tesis 1ª.LXVII/2001 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 177, de rubro: **“INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS EN CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES NO PUEDEN INCONFORMARSE CONTRA LA SOLICITUD DE SU APERTURA, SINO SÓLO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINE SU PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA”.**
- Tesis 2ª. CXXXVII/2000, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 359, de rubro: **“QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN CONTRA DE LAS CUALES PROCEDE”.**

FUENTES CONSULTADAS

- Tesis 2ª. IV/2003, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 331, de rubro: **“REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. AL CONOCER DE LA INCONFORMIDAD QUE SE INTERPONGA EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL INCIDENTE RESPECTIVO, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA VERIFICAR LA PROCEDENCIA DE LA DEUNCIA CORRESPONDIENTE Y, EN SU CASO, REVOCAR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y DECLARAR IMPROCEDENTE AQUÉLLA”**.
- Tesis 2a. IV/96, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, enero de 1996, página 75, de rubro: **“ATRACCION, FACULTAD DE. EL INTERES Y TRASCENDENCIA QUE JUSTIFICAN SU EJERCICIO SON DE INDOLE JURÍDICA”**.
- Tesis 2ª. XI/2000, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de dos mil, página 374, de rubro: **“CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. EL INCIDENTE DE PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS SE RIGE POR LAS REGLAS DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y, EN SU CASO, PROCEDERÁ LA QUEJA ANTE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO”**.
- Tesis 2ª. XXXIV/2002, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 587, de rubro: **“QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE AMPARO. PARA DETERMINAR SI DEBE CONOCER DE ELLA UNA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ES NECESARIO ANALIZAR, PREVIAMENTE, SI ÉSTA TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO DEL QUE PROVENGA DICHA QUEJA, CONFORME AL SISTEMA ACTUAL DE COMPETENCIAS”**.
- Tesis 2ª.XII/2000, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 376, de rubro: **“EJECUTORIAS DE AMPARO. ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO ORIGINAL, OPERA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO, QUE TIENE DOS FORMAS: EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS O EL CONVENIO”**.
- Tesis 2ª.XXI/2003, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 335, de rubro: **“SENTENCIAS DE AMPARO. REQUISITOS PARA QUE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ORDENE, DE OFICIO, SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO”**.

FUENTES CONSULTADAS

- Tesis de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXVI, página 189, de rubro: ***“QUEJA EN MATERIA DE TRABAJO”***.
- Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXX, página 1477 de rubro: ***“EJECUTORIAS DE LA CORTE DESOBEDIENCIA”***.
- Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXIII, página 2321, de rubro: ***“SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDECIMIENTO A LAS”***.
- Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXVIII, página 1912, de rubro: ***“SENTENCIAS EN AMPARO, INEJECUCIÓN DE”***.
- Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXI, página 2009, de rubro: ***“SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDIENCIA A LAS”***.
- Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXI, página 2009, de rubro: ***“SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDIENCIA A LAS”***.
- Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe de 1931*, Quinta Época, página 94, de rubro: ***“EJECUCIÓN DE SENTENCIA. FRACCIÓN XI DEL ARTICULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL”***.
- Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe de 1938*, Quinta Época, página 115, de rubro: ***“INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA”***.
- Tesis III.4°.C.1K, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 1740, de rubro: ***“INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. QUIÉNES RESULTAN SER PARTES INTERESADAS”***.
- Tesis P. CLXXIII/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, de rubro: ***“INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN SE ADVIERTE QUE ALGÚN SERVIDOR PÚBLICO, AUN CUANDO NO TENGA EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE, INCURRE EN CONDUCTAS QUE OBSTACULIZAN LA EJECUCIÓN, Y QUE PUDIERAN CONFIGURAR ALGÚN DELITO, DEBE HACERSE LA DENUNCIA CORRESPONDIENTE AL MINISTERIO PÚBLICO”***.

FUENTES CONSULTADAS

- Tesis P. CLXXIV/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, de rubro: **“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 P. CLXXV/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, de rubro: **“INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. EL SUPERIOR JERARQUICO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, A QUIEN SE REQUIERE SU INTERVENCIÓN CUANDO EL INFERIOR NO CUMPLE, DEBE UTILIZAR TODOS LOS MEDIOS A SU ALCANCE PARA CONSEGUIRLO, ENCONTRÁNDOSE SUJETO A QUE, DE NO HACERLO, SEA SEPARADO DE SU CARGO Y CONSIGNADO ANTE UN JUEZ DE DISTRITO”.**
- Tesis P. XI/91, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII, marzo de 1991, página 7 de rubro: **“INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIÓ EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA”.**
- Tesis P.XVI/2002, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 15, de rubro: **“SENTENCIAS DE AMPARO. LA VÍA DEL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO FACILITA SU ACATAMIENTO A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES”.**
- Tesis P.XXIII/2002, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 19, de rubro: **“SENTENCIAS DE AMPARO, SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO, MEDIANTE EL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN A TÍTULO DE DAÑOS Y PERJUICIOS, NO AFECTA LOS DERECHOS DE LA COLECTIVIDAD”.**
- Tesis VIII.3°.10K, Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 40, de rubro: **“SENTENCIAS DE AMPARO. CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA AL QUEJOSO OPTAR POR SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO”.**

FUENTES CONSULTADAS

Tesis XV/2004, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 45 de rubro: ***“INCUMPLIMIENTO EXCUSABLE DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. GUÍA DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, CONSTITUCIONAL (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL TREINTA Y NO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, EN LA PARTE RELATIVA QUE ENTRÓ EN VIGOR EL DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL UNO)”***

Tesis XVII/2004, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 143, de rubro: ***“SENTENCIAS DE AMPARO. CRITERIOS PARA DETERMINAR CUÁNDO ES EXCUSABLE O INEXCUSABLE SU INCUMPLIMIENTO”***.

Tesis XVIII/2004, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 143, de rubro: ***“SENTENCIAS DE AMPARO. CARACTERÍSTICAS DE LAS CAUSAS DE EXCUSABILIDAD O INEXCUSABILIDAD DE SU INCUMPLIMIENTO”***.

C. Ejecutorias

Amparo en revisión 3447/45.

Incidente de inejecución de sentencia 163/1997.

Incidente de inejecución de sentencia 19/1938.

..... Incidente de inejecución de sentencia 21/1930.

Incidente de inejecución de sentencia 210/2000.

Incidente de inejecución de sentencia 3/1931.

Incidente de inejecución de sentencia 31/1997.

Incidente de inejecución de sentencia 4/1933.

Incidente de inejecución de sentencia 4/1933.

Incidente de inejecución de sentencia 493/2001.

Incidente de inejecución de sentencia 6/1940.

Incidente de inejecución de sentencia 7/1987.