



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



Ciudad de México, lunes, 2 de marzo de 2020

**SENADORA MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
PRESENTE**

El suscrito Senador **MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA**, integrante y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8, numeral 1, fracción I y 164, del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de este Pleno Legislativo, la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por medio del cual se reforma el cuarto párrafo del artículo 198 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- **La reforma constitucional de 2011 y la reforma a la Ley de Amparo de 2013**

El 6 y 10 de junio de 2011, se publicaron dos grandes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impactaron



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



directamente en la impartición de justicia federal, así como en la protección y garantía de los derechos humanos.

“La primera de ellas concierne fundamentalmente al juicio de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, el cual se ve robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucionalidad cuyos alcances y condiciones se determinarán en la ley reglamentaria; la creación de los Plenos de Circuito; y una nueva forma de integrar jurisprudencia “por sustitución”; entre otras”¹.

La segunda, en íntima relación con la anterior, “evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, la ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas

¹ Véase: Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011 <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>



cláusulas constitucionales, como aquella relativa a los migrantes o a la suspensión de garantías, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual”².

Posterior a dichas reformas constitucionales, se tuvieron que modificar diversos ordenamientos, pero en lo que aquí interesa, se reformó la Ley de Amparo para que este medio de protección constitucional resultará un mecanismo eficaz en la defensa y garantía de los derechos humanos en nuestro país.

Dentro de dicho desarrollo legislativo, se reformó el Incidente de Inejecución de las Sentencias para hacerlo compatible con las reformas a la Ley Fundamental aludidas supra.

En lo que aquí concierne, las novedades se concentraron en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, por ejemplo, se estableció que las autoridades responsables pueden solicitar a la Suprema Corte de Justicia una ampliación de plazo para cumplir con la ejecutoria de amparo.

También, se realizó una distinción para dar vista al Ministerio Público de la Federación, previendo únicamente esta situación cuando la

² Idem.



autoridad responsable repita el acto reclamado, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cambio, cuando el incumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo 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, todo lo anterior, sin dar vista al Ministerio Público.

Lo anterior, se desarrolló legislativamente con la expedición de la nueva Ley de Amparo, tal y como se referirá a continuación.

- **Problemática. La contradicción de la fracción XVI del artículo 107 y del cuarto párrafo del artículo 198 de la Ley de Amparo, con los artículos 21 y 102, todos de la Ley Fundamental.**

De conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el monopolio de la persecución de los delitos del fuero federal corresponde al Ministerio Público de la Federación:

Artículo 21, segundo párrafo:



“El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público”.

Artículo 102, inciso A, cuarto párrafo:

“Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine”.

Por su parte, la fracción XVI del artículo 107 constitucional, refiere:

“... Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido -la sentencia de amparo-, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito.

A su vez, en el cuarto párrafo del artículo 198 de la Ley de Amparo, se estableció:

Cuando considere que es inexcusable o hubiere transcurrido el plazo anterior sin que se hubiese cumplido, tomará en cuenta el



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



proyecto del tribunal colegiado de circuito 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 sentencias 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.

No podemos pasar por alto que esta antinomia ha sido abordada por nuestro Máximo Tribunal pero en muy pocos criterios judiciales, por ejemplo los siguientes:

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SU TRÁMITE EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Recibidos los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se dictará a la brevedad posible la resolución que corresponda, la cual podrá ser en los siguientes términos: 1) Si el incumplimiento es justificado, se otorgará un plazo adecuado a la autoridad responsable para que cumpla, el que podrá ampliarse a solicitud fundada de la autoridad; vencido este plazo, si no se ha dado cumplimiento a la sentencia de amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, separará de su cargo a la autoridad responsable o vinculada y la consignará ante el Juez de Distrito y, en su caso, a su superior jerárquico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 2) Devolverá los autos al órgano judicial de amparo, si es necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, a efecto de que dé trámite al incidente ya referido en esta resolución; y, 3) Si estima injustificado el incumplimiento, tomando en cuenta la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito, el Tribunal Pleno de la



Suprema Corte de Justicia emitirá resolución en la que, de ocupar los cargos respectivos, separe a las autoridades responsables o vinculadas y, en su caso, a su superior jerárquico y los consigne ante el Juez de Distrito de Procesos Penales Federales de la entidad de que se trate, por el delito de incumplimiento de las sentencias de amparo. Además, ordenará la devolución de los autos al órgano jurisdiccional de amparo, a efecto de que continúe el trámite de cumplimiento ante los nuevos titulares, sin perjuicio de la consignación que proceda en contra de los anteriores responsables del incumplimiento.

Época: Décima Época, Registro: 2007917, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Materia(s): Común Tesis: P./J. 55/2014 (10a.), Página: 18.

INEJECUCION DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIO EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA. 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 tratarse 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



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



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 determinación del Ministerio Público, el que, por otra parte, debe tener dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponde.

Época: Octava Época, Registro: 205819, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Marzo de 1991, Materia(s): Común, Tesis: P. XI/91, Página: 7

Ahora bien, de acuerdo con la Suprema Corte, esta contradicción constitucional se supera con la subsistencia de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, pues a juicio de nuestro Máximo Tribunal:

“...la fracción XVI del artículo 107 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"³.

A nuestra consideración, “la situación de excepción” en primer lugar, invade las competencias del órgano del Estado encargado de la persecución de los delitos, nos referimos a la Fiscalía General de la República, pues con dicha facultad, el Poder Judicial de la Federación se erige en juez y parte, en segundo lugar, dicha “excepción, se encuentra sustentada únicamente en la tesis aislada referida líneas arriba.

Otro argumento que busca justificar esta facultad, señalando que:

“La razón que sustenta el criterio en examen es evidente: una conducta tan grave como lo es el no acatamiento de un fallo de garantías, a pesar de los diversos requerimientos que se hubieren realizado a la responsable para que se cumpla, ya determinada y declarada así por el órgano máximo de decisión de uno de los tres poderes de la Unión, no puede subordinarse o supeditarse a la voluntad de un órgano administrativo que, en ciertos casos, pudiera considerar lo contrario y, producto de ello, decidiera no hacer del conocimiento del juez de Distrito tal consignación, principalmente si quien debe responder por ese ilícito es un servidor público de alto rango, inclusive el mismo

³ Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Marzo de 1991, Materia(s): Común, Tesis: P. XI/91, Página: 7



titular de la dependencia de la cual forma parte ese agente consignador”⁴.

Razonamiento que no se comparte, pues con los argumentos vertidos, con la numeralia señalada, y al confrontar la fracción XVI del artículo 107 constitucional con los demás artículos constitucionales, se pone a discusión el sentido que tendrá esa consignación realizada por la Corte, pues la propia norma fundamental establece en su artículo 21 que el ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público, tal y como lo hemos sostenido.

Por tanto, es necesario llevar a cabo un análisis distinto de esta facultad, en tanto, es necesario dilucidar quien es la autoridad que debe determinar si se ha cometido o no un delito. Toda vez que el debate y estudio que el Tribunal Supremo ha realizado ha omitido tratar este tema en cuanto a incidentes de inejecución se refiere.

➤ **Objeto de la iniciativa**

El objeto de la presente iniciativa es reformar el cuarto párrafo del artículo 198 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la intención de suprimir la facultad que actualmente tiene la Suprema

⁴ Pérez D. Alberto, Ejecución de Sentencias de Amparo. (Queja, inconformidad, inejecución, repetición del acto reclamado y violación a la suspensión). Consultable en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Dayan/Ejecucion_sentencias.pdf



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



Corte de Justicia para consignar ante el Juez de Distrito a toda aquella autoridad que incumpla las sentencias de amparo, para ahora ser trasladada dicha facultad de consignación al Ministerio Público, todo lo anterior con la única premisa de respetar el monopolio de la persecución de los delitos del fuero federal, tal y como lo prevén los artículos 21 y 102 constitucionales.

Para mayor precisión se presenta el siguiente cuadro comparativo con la propuesta de reforma:

**Cuarto párrafo del artículo 198 de la Ley de Amparo
Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 198. Recibidos los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictará a la brevedad posible la resolución que corresponda.</p> <p>Quando 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 a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 193 de esta Ley.</p> <p>Quando estime que el retraso en el</p>	<p>Artículo 198. ...</p> <p>...</p> <p>...</p>

cumplimiento es justificado, 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 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 sentencias 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 jurisdiccional de amparo a efecto de que reinicie el trámite de cumplimiento ante los nuevos titulares, sin perjuicio de la consignación que proceda contra los anteriores titulares que hayan sido considerados responsables del incumplimiento de la ejecutoria de amparo en términos del párrafo anterior.

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 y procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y **dará vista al Ministerio Público de la Federación para los efectos a que haya lugar.** 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.

...



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



En virtud de lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 198 DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el cuarto párrafo del artículo 198 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 198. ...

...

...

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 y procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y **dará vista al Ministerio Público de la Federación para los efectos a que haya lugar.** Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



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

...

TRANSITORIOS

PRIMERO: El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO: Los procedimientos de incumplimiento de sentencia iniciados previo a la publicación del presente Decreto, deberán ser concluidos conforme a las disposiciones vigentes a la entrada en vigor de este.


SEN. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA