

NO OBSTANTE SE DEBEN ADOPTAR MEDIDAS PARA QUE LA INTERVENCIÓN PUNITIVA NO SE CONVIERTA EN UN MECANISMO PARA INCIDIR EN LA IMPARCIALIDAD DE LOS JUECES, LAS GARANTÍAS DE INDEPENDENCIA JUDICIAL NO DEBEN CONTRAVENIR EL PRINCIPIO DE MONOPOLIO MINISTERIAL DE LA ACCIÓN PENAL

Sinopsis: En la sentencia que a continuación se presenta, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México resolvió un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia de amparo dictada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Colima. La *litis* consistió en resolver acerca de la constitucionalidad de los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, de conformidad con los cuales el Tribunal Superior de Justicia de esa entidad está facultado para consignar a jueces y a otros funcionarios judiciales ante el juzgador penal por su probable responsabilidad en la comisión de delitos del fuero común o en ejercicio de su cargo, a condición de que la Procuraduría General de Justicia o algún agente del Ministerio Público de la misma entidad federativa, lo soliciten. En específico, se verificó la compatibilidad de estos preceptos con el monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público contenido en el artículo 21 de la Constitución federal. El juicio de amparo originalmente fue promovido por dos funcionarios judiciales que fueron consignados penalmente y separados de sus cargos por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima. El Juez Segundo de Distrito negó el amparo solicitado argumentando que los preceptos cuestionados no contravenían la Constitución federal, puesto que éstos en forma alguna facultaban al Tribunal Superior de Justicia para perseguir la comisión de delitos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó un análisis histórico acerca de la razón que motivó la separación en el sistema jurídico mexicano de las funciones acusadora y juzgadora en distintos órganos, la cual fue restringir la facultad de perseguir el delito única y exclusivamente al Ministerio Público y a la policía bajo su dirección, sin la intervención o autorización de ningún otro órgano estatal. Ello, a fin de pasar a un sistema acusatorio en el que el órgano acusador y el encargado de juzgar

estuvieran separados, y así garantizar objetividad e imparcialidad al momento de impartir justicia.

En ese sentido, a partir de una interpretación del artículo 21 constitucional, la Suprema Corte determinó que el Ministerio Público tiene un monopolio que incluye tres aspectos: la investigación del delito, la valoración de los resultados de la averiguación previa para determinar si existen elementos para llevar a una persona a juicio, y, por supuesto, el ejercicio de la acción penal. Dicho monopolio no hace distinciones entre personas o tipos de servidores públicos, tampoco entre fueros federal o local, toda vez que se erige como una garantía de protección a derechos, como la libertad personal y el debido proceso. Por tanto, señaló que esta exclusividad no era optativa, sino un requisito constitucional que sólo admitía dos modulaciones: la acción penal privada y lo dispuesto en el artículo 107, fracción XVI, de la propia Constitución federal mexicana que faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para consignar a las autoridades que incumplan una sentencia de amparo de manera injustificada.

La Primera Sala reconoció la legitimidad de la intención pretendida por la Carta Magna de Colima, consistente en proteger la imparcialidad e independencia de los jueces ante una posible intervención de carácter penal. En este punto, el tribunal nacional citó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha insistido sobre la protección especial de la que deben gozar los juzgadores en el ejercicio de su función, sobre todo, por lo que hace al establecimiento de garantías que tutelen su independencia, elemento indispensable para poder llevar a cabo adecuadamente su encargo. Estas garantías, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, consisten básicamente en el proceso adecuado de designación, la inamovilidad del cargo y la protección contra presiones externas. En específico, con base en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, indicó que se deben tomar las medidas para que los jueces sólo puedan ser destituidos por faltas graves o incompetencia tras haberse incoado procedimientos objetivos en los que se garantice el derecho de defensa. Empero, la Corte Suprema mexicana estimó que ello no autoriza a pasar por encima del contenido y pretensión histórica de la Constitución federal, que limitan el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, con las excepciones previstas en el propio texto constitucional. No obstante, en aras de hacer coexistir tanto el monopolio ministerial de la acción penal como la independencia judicial, determinó que, el que el Ministerio Público ejerza acción penal en contra de un funcionario judicial, no debe implicar *per se* la remoción o suspensión en el cargo del funcionario judicial de que se trate.

Con base en los elementos antes descritos, la Suprema Corte declaró la incompatibilidad de la facultad de consignar a funcionarios judiciales conferida al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima con los lineamientos constitucionales que rigen el ejercicio de la

acción penal en la Constitución federal mexicana. No obstante, aclaró que aunque estos preceptos se refieren a la consignación y no al ejercicio de la acción penal, el Tribunal recordó que en criterios anteriores se determinó que la consignación es el acto de ejercicio de la acción penal. Si bien, de acuerdo con los parámetros de la Constitución de Colima, el Ministerio Público es el encargado de investigar, así como de informar al Tribunal Superior de Justicia sobre su determinación en el sentido de que se colman los elementos para proceder a ejercer acción penal, es este órgano judicial el que finalmente resuelve si se debe proceder penalmente contra los indiciados, condicionando así el actuar de la autoridad persecutora, lo que representa una invasión de competencias.

En esta sentencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México hizo alusión a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, para referirse a la importancia de garantizar la independencia judicial.

ALTHOUGH MEASURES MUST BE ADOPTED SO THAT PUNITIVE INTERVENTION DOES NOT BECOME A MECHANISM THAT AFFECTS THE IMPARTIALITY OF JUDGES, THE GUARANTEES OF JUDICIAL INDEPENDENCE MUST NOT CONTRAVENE THE PRINCIPLE OF MONOPOLY OF THE CRIMINAL PROSECUTION

Synopsis: *In the judgment presented below, the First Chamber of the Supreme Court of Justice of the Nation of Mexico resolved an appeal for review filed against a judgment on an amparo appeal issued by the Second District Judge of the State of Colima. The lawsuit consisted of adjudging on the constitutionality of Article 74, section III and 123 of the Political Constitution of the Free and Sovereign State of Colima, whereby the Superior Court of Justice of that entity has the authority to consign judges and other judicial employees to the criminal judge for their alleged responsibility for crimes of the civil jurisdiction or committed during the exercise of their functions, under the condition that it must be requested by the Public Prosecutor's Office of the State of Colima or an agent of it. Specifically, it verified the compatibility of these norms with the monopoly of criminal prosecution by the Public Prosecutor's Office contained in Article 21 of the Federal Constitution. The proceedings on the amparo appeal were originally invoked by two judicial employees who were criminally prosecuted and removed from their positions by the Supreme Court of Justice of the State of Colima. The Second District Judge denied the appeal for legal protection arguing that the provisions under consideration did not*

contravene the federal constitution given that they authorized the Supreme Court of Justice to prosecute crimes.

The First Chamber of the Supreme Court of Justice of the Nation performed a historical analysis of the reasons for the separation in the Mexican legal system of the prosecution and judging functions in various organs, which restricted the power of prosecution of crimes solely and exclusively to the Public Prosecutor's Office, and to the police under its direction, without the intervention or authorization of any other state body. This was performed in order to establish a prosecution system in which the prosecutor and the person who adjudges are separate, thus guaranteeing objectivity and impartiality when rendering justice.

Based on the foregoing, and on an interpretation of Article 21 of the constitution, the Supreme Court determined that the Public Prosecutor's Office has a monopoly which includes three aspects: investigating the crime, assessing the results of the preliminary inquiry to determine if there are grounds to bring the person to trial and, of course, the exercise of the prosecution. This monopoly does not distinguish between persons or types of public employees, or between the federal and local spheres, given that it was established as a guarantee for the protection of rights such as personal liberty and due process. Consequently, the Supreme Court indicated that this exclusivity is not optional; rather, it is a constitutional requirement that only admits two exceptions: private criminal action, and that set forth in Article 107 Section XVI of the Federal Constitution of Mexico, which authorizes the Supreme Court of Justice of the Nation to prosecute authorities who fail to comply with an appeal for legal protection in an unjustified manner.

The First Chamber recognized the legitimacy of the intention of the Magna Carta of Colima, which was to protect the impartiality and independence of the judges in the event of a possible intervention of a criminal nature. In this regard, the national court referred to the Inter-American Court of Human Rights, which has insisted on the special protection that judges must enjoy in the exercise of their functions, namely with regard to the establishment of guarantees that protect their independence, which is essential for them to be able to perform their duties adequately. These guarantees, according to the inter-American jurisprudence, essentially consist of an adequate appointment process, tenure in the post and protection from external pressures. Specifically, based on the jurisprudence of the Inter-American Court, it indicated that measures must be taken so that judges can only be removed due to grave offenses or disqualification when proceedings are instituted objectively, in which the right to defense is guaranteed. Nevertheless, the Supreme Court of Mexico considered that this does not authorize dismissing the contents and historical aspiration of the Federal Constitution, which limit the exercise of the criminal action to the

Public Prosecutor's Office, with the exceptions contemplated in the text of the constitution. However, in order for the monopoly of the Public Prosecutor's Office and judicial independence to coexist, the Public Prosecutor's Office's exercise of a criminal action against a judicial employee does not entail per se removing or suspending this person from their position.

Based on the foregoing, the Supreme Court of Justice declared the incompatibility of the power to accuse judicial employees conferred to the Superior Court of Justice of the State of Colima with the constitutional guidelines regarding the exercise of the criminal action established in the Federal Constitution of Mexico. It explained that although these provisions refer to the accusation and not to the exercise of the prosecution, the Court called to mind that in prior opinions it was held that accusation is the act of the exercise of prosecution. Even though according to the parameters of the Constitution of Colima the Public Prosecutor's Office is in charge of investigating and reporting to the Superior Court of Justice on its determination of whether there are elements to institute criminal proceedings, this is the judicial organ which finally decides whether criminal proceedings must be instituted against the indicted, thus conditioning the actions of the prosecuting authority, which represents an invasion of competencies.

In this judgment the First Chamber of the Supreme Court of Justice of the Nation of Mexico referred to the judgment of the Inter-American Court of Human Rights in the case of Chocrón Chocrón v. Venezuela regarding the importance of guaranteeing judicial independence.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
MÉXICO
AMPARO EN REVISIÓN 202/2013
26 DE JUNIO DE 2013**

...

VISTOS los autos para fallar el amparo en revisión 202/2013, promovido en contra de la sentencia dictada el treinta de noviembre de dos mil once por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Colima respecto al juicio de amparo indirecto 1046/2011-II y su acumulado; y

RESULTANDO QUE:

1. El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en verificar, en caso de que se cumplan los requisitos procesales correspondientes, si son constitucionales o no los artículos 74, fracción II, y 123 de la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (de ahora en adelante “Constitución Local” o “Constitución Política de Colima”), en los cuales se establecen la facultad del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado para consignar a los jueces de primera instancia y a otros funcionarios judiciales a la autoridad competente por su probable responsabilidad en delitos comunes o en responsabilidades oficiales, siempre y cuando medie la solicitud de la Procuraduría General de Justicia o de algún agente del Ministerio Público de la misma entidad federativa.

PRIMERO. Antecedentes del caso

2. Héctor Manuel Ramírez Michel y Alejandro Álvarez Alcántar (de ahora en adelante los “quejosos” o los “recurrentes”) se desempeñaron en el año dos mil tres, respectivamente, como Juez y Secretario de Acuerdos del Juzgado Mixto de Primera Instancia Civil y Familiar de Villa de Álvarez, Colima. Durante ese tiempo, ambos participaron en el trámite de un juicio sucesorio testamentario que se radicó en ese juzgado con el número 752/2003, cuyas actuaciones procesales dieron lugar a una denuncia penal por delitos cometidos en la procuración e impartición de justicia y que posteriormente derivaron en el ejercicio de la acción penal.

...

11. A pesar de lo anterior, durante la resolución del procedimiento administrativo y como consecuencia de la citada vista que el Juez Mixto de Primera Instancia Civil y Familiar en Villa de Álvarez, Colima, le dio al agente del Ministerio Público de la misma ciudad de las actuaciones en el referido juicio testamentario 752/2003, se iniciaron diligencias de investigación ministeriales que derivaron en la radicación de la averiguación previa A.P. V2-215/2009 el ocho de diciembre de dos mil nueve¹, misma que concluyó con un acuerdo de consignación del día siguiente².

12. En esta consignación se determinó ejercer acción penal y reparación del daño en contra de varias personas, incluido el antiguo albacea de la sucesión testamentaria, por su probable participación en los delitos de falsedad ante la autoridad y fraude en su modalidad de administración fraudulenta, así como en contra de los ahora recurrentes (juez y secretario de acuerdos) por su probable responsabilidad en la

¹ ...

² ...

comisión del delito cometido en la procuración e impartición de justicia, en los términos de autoría y participación, previstos y sancionados por los artículos 134, fracción VIII, en relación con el 20, fracción III, ambos del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Colima.

13. La Juez Penal de Villa de Álvarez, Colima, que conoció de la causa penal emitió las órdenes de aprehensión en contra del antiguo albacea y de otras personas y negó las relativas a los quejosos en este juicio de amparo³. La autoridad ministerial formuló su inconformidad en contra de la anterior determinación, recurso que correspondió conocer a la Segunda Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia⁴.
14. El toca de apelación se registró como 217/2010 y, seguidos los trámites respectivos, el Tribunal Superior resolvió modificar la resolución impugnada, para el efecto de que se agotaran los requisitos establecidos en los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como lo previsto en el precepto 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima y el artículo 29, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Ministerio Público; es decir, para que la consignación del citado juzgador y secretario de acuerdos fuera efectuada en su caso por el Pleno del propio Tribunal Superior previa solicitud del procurador de justicia⁵.
15. En consecuencia, el nueve de noviembre de dos mil diez, se recibió en la Presidencia del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima el oficio número OCP'870/2010, firmado por el Procurador General de Justicia de esa entidad federativa, al que se adjuntaron copias certificadas de la citada averiguación previa V2-215/2009, en la cual el Agente del Ministerio Público de Villa de Álvarez, Colima, ejerció acción penal y pago de reparación del daño en contra de los referidos quejosos, entre otros⁶.
16. El nueve de agosto de dos mil once, tras el estudio correspondiente, el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia determinó separar del ejercicio de sus funciones a los quejosos como Juez de Primera Instancia y como Secretario de Acuerdos de Juzgado,

³ ...

⁴ ...

⁵ ...

⁶ ...

respectivamente, consignando la averiguación previa ante el Juez Penal de Villa de Álvarez, Colima⁷.

SEGUNDO. Demanda y trámite del juicio de amparo

17. En contra de la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima, Alejandro Álvarez Alcántar y Héctor Manuel Ramírez Michel presentaron demandas de amparo el doce y quince de agosto de dos mil once, respectivamente. El primero reclamó su separación del cargo como Primer Secretario de Acuerdos del Juzgado Mixto Familiar y Mercantil de Manzanillo, Colima, así como las consecuencias directas e indirectas, mediatas e inmediatas de tal determinación. El segundo impugnó en concreto la resolución, acuerdo o determinación para destituirlo de su función como Juez Mixto de Primera Instancia Civil, Familiar, Mercantil y Penal de Armería, Colima, y a su vez las consecuencias mediatas e inmediatas.

...

b) Señalaron como actos reclamados, por un lado, la aprobación, publicación, circulación, refrendo y observancia de la Constitución Política de Colima; en particular, la inconstitucionalidad de los artículos 74, fracción III, y 123 y, por otro lado, el oficio correspondiente que se le giró al Director General de Gobierno del Estado de Colima, la suspensión del pago de sus percepciones salariales y las consecuencias mediatas e inmediatas que se deriven de los actos mencionados.

...

d) Se hizo valer la inconstitucionalidad de los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política de Colima, al contemplar como una facultad exclusiva del Supremo Tribunal de Justicia de ese Estado, la prerrogativa de consignar a jueces y secretarios de acuerdos ante la autoridad competente.

e) Esa facultad es asignada sólo al Ministerio Público con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Federal, el cual prevé que el ejercicio de la acción penal a través de la consignación de los presuntos responsables es única y exclusiva de los agentes ministeriales.

⁷ ...

21. Posteriormente a la presentación de las ampliaciones de demanda, el Secretario General de Acuerdos del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima promovió un incidente de acumulación de juicios de amparo ante Juez Segundo de Distrito. En consecuencia, el veinticuatro de octubre de dos mil once, el juzgador determinó que los juicios de amparo tenían una íntima conexión de los actos reclamados y que por ende era procedente la acumulación del juicio 1076/2011-III-V al 1076/2011-II, al ser este último el más antiguo.

22. Seguidos los procedimientos de ley, el Juez Segundo de Distrito dictó sentencia el treinta de noviembre de dos mil once, terminada de engrosar el veintinueve de febrero de dos mil doce, en la que negó el amparo solicitado. Las principales líneas argumentativas son las que siguen:

a) Se calificaron como ineficaces los conceptos de violación de inconstitucionalidad. Los artículos 74, fracción III y 123 de la Constitución Política son acordes a derecho, pues contrario a lo referido por los quejosos, tales disposiciones no permiten la posibilidad de que el Tribunal Superior de Justicia investigue y persiga la comisión de ilícitos, mucho menos el ejercicio de la acción penal que es exclusiva del Ministerio Público en términos del artículo 21 de la Constitución Federal, sino que únicamente se trata de una determinación tendente a sancionar a servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidades comunes y oficiales, previa petición del citado órgano persecutor.

...

TERCERO. Trámite del recurso de revisión y resolución de la reasunción de competencia

23. Contra el fallo anterior, ambos quejosos promovieron recurso de revisión el veintidós y veintiuno de marzo de dos mil doce, respectivamente. En sus escritos se plantearon de manera similar varios argumentos de constitucionalidad y legalidad, entre los que destacan los siguientes:

a) Contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, sostienen que los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política de Colima son incompatibles con el artículo 21 de la Constitución Federal. La consignación es una facultad exclusiva y monopólica del Ministerio Público que no puede ser delegada al Tribunal Superior de Justicia del Estado.

b) Consignar es la manera escrita en que se ejercita la acción penal y expresa la pretensión punitiva ante el órgano jurisdiccional, la cual desde el punto de vista constitucional corresponde en única instancia a los agentes del ministerio público correspondiente.

...

24. El Magistrado Presidente del Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, mediante acuerdo de nueve de abril del año en cita, admitió a trámite los citados medios de defensa y ordenó su registro conjunto como amparo en revisión número 180/2012. No obstante, el dieciséis de noviembre siguiente, tras analizar las causales de improcedencia, el citado órgano jurisdiccional determinó remitir el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que se trataba de un asunto de importancia y trascendencia.

...

C O N S I D E R A N D O :

TERCERO. Estudio de fondo

33. Esta Primera Sala considera **fundado** el primer agravio de los recurrentes en el que alegan la inconstitucionalidad de los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política de Colima. A nuestro juicio, las normas impugnadas no pasan un estándar de constitucionalidad al contravenir de manera directa el contenido del artículo 21 de la Constitución Federal, el cual regula las condiciones y requisitos para que se pueda ejercer la acción penal.

34. Para estar en aptitud de explicar estas conclusiones, se desarrollará en un primer momento el sistema normativo implementado en la Constitución Política de Colima para proceder penalmente en contra de jueces y algunos otros funcionarios pertenecientes al Poder Judicial de esa entidad federativa, para después aplicar el correspondiente escrutinio judicial a las disposiciones reclamadas.

I. ANÁLISIS DEL SISTEMA NORMATIVO DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL

35. Los artículos impugnados de la Constitución Política de Colima en la demanda de amparo son del tenor siguiente:

Artículo 74.- Corresponde exclusivamente al Supremo Tribunal de Justicia en el Estado:

[...]

III.- Consignar a los jueces de primera instancia y demás que designe la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la autoridad competente, por delitos comunes o responsabilidades oficiales en que incurran, a solicitud del Procurador General de Justicia;

[...]

Artículo 123.- Contra los funcionarios Públicos de que habla el artículo 74, fracción III sólo podrá procederse por las responsabilidades comunes y oficiales, cuando el supremo Tribunal de Justicia, previa petición del Ministerio Público, consigne a los presuntos culpables, a la autoridad competente, quedando desde luego separados aquéllos del ejercicio de sus funciones.

...

42. El primer artículo otorga un poder al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima consistente en ser la autoridad encargada de consignar las averiguaciones previas que se sigan en contra de jueces y otros miembros del Poder Judicial (secretarios según el artículo 11, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial) por delitos del orden común o responsabilidades oficiales, previa solicitud del Procurador General de Justicia.

43. El segundo artículo, por su lado, es una regla que regula cómo debe operarse cuando se analice la situación jurídica particular de jueces y otros integrantes del Poder Judicial por presuntas "*responsabilidades comunes y oficiales*" durante el ejercicio de su encargo. Así, para que se pueda dar el trámite correspondiente, el Supremo Tribunal de Justicia, a solicitud del Ministerio Público, tuvo que haber estudiado el caso concreto y la respectiva averiguación previa y autorizar la consignación de la misma a la autoridad competente, teniendo como consecuencia necesaria la separación de los servidores públicos de sus funciones

...

47. En suma, con base en las disposiciones normativas antes citadas, cuando un juez o un secretario del Poder Judicial del Estado de Colima cometa una conducta ilícita que dé lugar a un delito de orden común u oficial (efectuado en el ejercicio de su cargo público), la decisión o no de consignar la respectiva averiguación previa a la autoridad judicial será competencia exclusiva del Tribunal Superior de Justicia, a solicitud del Procurador General de la República o de un agente del Ministerio Público. Si la

consignación procediere, se separará del cargo al funcionario público de manera automática.

II. ESCRUTINIO JUDICIAL DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

48. Dicho todo lo anterior, la pregunta pertinente es si existe algún impedimento desde la Constitución Federal para que el Estado de Colima, en su estricto ámbito de competencias y configuración legislativa, regule de manera diferenciada la consignación de la averiguación previa de ciertos miembros del Poder Judicial ante la autoridad judicial competente, cuando a estos funcionarios se les considere probables responsables de delitos del orden común u oficial.
49. La posición del Juez de Distrito fue que, contrario a lo argumentado por los quejosos en la demanda de amparo, los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política de Colima no permiten al Tribunal Superior de Justicia investigar o perseguir la comisión de delitos ni mucho menos ejercer la acción penal, la cual es exclusiva del Ministerio Público en términos del artículo 21 de la Constitución Federal. En realidad, para el juzgador, lo que mandatan estas disposiciones normativas es una simple *"determinación tendente a sancionar, a servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidades comunes y oficiales, previa petición de dicho órgano prosecutor"*, aunado a que a su parecer los quejosos omitieron demostrar jurídicamente qué hipótesis normativas del citado precepto de la Constitución Federal resulta adversa a la legislación secundaria, por lo que no estudió los argumentos relacionados con las sanciones de separación.
50. Esta Primera Sala no comparte los razonamientos del juez de amparo. Tomando en cuenta la causa de pedir de los recurrentes y aplicando la suplencia de la queja, los artículos impugnados sí inciden sobre el ejercicio de la acción penal y no superan un escrutinio judicial por lo que hace al respeto de los lineamientos de la Constitución Federal relacionados con las facultades del Ministerio Público.
- ...
55. Ahora bien, con base en un escrutinio estricto, esta Primera Sala de la Suprema Corte considera que los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política de Colima resultan inconstitucionales, pues como se adelantó incumplen con los lineamientos previstos en el artículo 21 de la Constitución Federal para que se pueda ejercitar

válidamente una acción penal. Lo anterior, a pesar de que las normas impugnadas gocen de una presunción de constitucionalidad y de un estatus primigenio en el orden jurídico local (al derivar de un procedimiento legislativo constituyente y agravado en el que participaron varios órganos del Estado como el Congreso y los ayuntamientos), toda vez que con fundamento en el principio de supremacía de la Constitución Federal ninguna norma secundaria del ordenamiento jurídico puede quedar exenta de control constitucional, aun cuando se trate de una norma de una Constitución Local.

56. El artículo 21 constitucional vigente desde su reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, en la parte pertinente, establece lo siguiente (negritas nuestras):

Art. 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

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

La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. [...]

57. El precepto constitucional señala que el Ministerio Público es la autoridad competente para ejercer la acción penal en una averiguación previa, sin que se contemplen distinciones entre personas y mucho menos entre tipos de servidores públicos. Para esta Primera Sala, el ámbito territorial y material de validez del precepto constitucional es la totalidad del territorio mexicano, por lo que su contenido tiene aplicación tanto para el orden jurídico federal como para los locales y el del Distrito Federal. En otras palabras, el artículo 21 de la Constitución Federal no tiene una delimitación a cierto ámbito competencial⁸ y sirve como parámetro de actuación para todas las autoridades de la República; por ende, funciona en todos los órdenes jurídicos (federal, estatal y el Distrito Federal) como una garantía para la protección de varios derechos fundamentales, entre ellos la libertad personal y el debido proceso.

58. El objetivo histórico de esta disposición constitucional es asignar la facultad de investigación y persecución del delito a una sola institución, a fin de alcanzar imparcialidad, objetividad y evitar que una multiplicidad de autoridades formen parte de la indagación de los hechos que pudieran o no derivar en una conducta antijurídica.

⁸ ...

El Ministerio Público se concibe entonces como único órgano investigador y acusador y como consecuente representante social en el proceso penal⁹.

59. Previo a la citada reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, el artículo 21, primer párrafo, de la Constitución Federal instauraba claramente que la *"investigación y persecución de los delitos"* incumbía exclusivamente al Ministerio Público en su carácter de representante social¹⁰. Este mandato constitucional se encuentra presente desde el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete (de ahora en adelante "Constitución de 1917").

60. De un análisis del procedimiento de modificación constitucional del Poder Constituyente Originario de 1916-1917, se puede advertir que tanto el Proyecto de Reformas presentado por Venustiano Carranza como los dictámenes de la Comisión Revisora del Congreso Constituyente tuvieron como intención dejar en claro que la única autoridad facultada para investigar los delitos y efectuar la acusación correspondiente sería el Ministerio Público, con el fin de instaurar un sistema acusatorio en el que el juez sólo se encargaría de aplicar las penas.

61. Al respecto, debe destacarse que la institución del Ministerio Público no se originó en la Constitución de 1917, sino en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 (de ahora en adelante "Constitución de 1857") y en su legislación secundaria. Durante la mayor parte del siglo XIX no existió propiamente la figura del Ministerio Público, sino que se preveía la participación de fiscales en los juicios del orden penal o civil a nivel federal, los cuales estaban adscritos al Poder Judicial. Los jueces eran los que funcionaban tanto como investigadores del delito como aplicadores de las sanciones. El artículo 91 de la Constitución de 1857, por ejemplo, disponía que *"[l]a Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general"*.

62. Fue hasta el 22 de mayo de 1900 cuando se dio sustento constitucional a la figura del Ministerio Público. En la reforma a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857 se señaló, respectivamente, que *"[l]a Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince*

⁹ ...

¹⁰ ...

Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas, de la manera que establezca la ley" y que *"[l]a ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo"*. Lo anterior implicó que por primera vez se separó al denominado fiscal del Poder Judicial y se le incorporó al Poder Ejecutivo bajo su denominación de Ministerio Público.

63. El dieciséis de diciembre de mil novecientos ocho se emitió la Ley de Organización del Ministerio Público Federal, en la que se dispuso que esta institución sería la encargada de auxiliar a la administración de justicia en el orden federal, de la persecución, investigación y represión de los delitos federales, así como de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. No obstante lo anterior, lo que sucedió en la práctica es que el Ministerio Público no ejercía sus facultades y los jueces seguían siendo los encargados de investigar y sancionar los delitos.

64. En consecuencia, fue por dicha razón que el Proyecto de Reformas presentado por Venustiano Carranza ante el Poder Constituyente señaló que (negritas nuestras):

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, **restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la**

magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

65. Así, el Poder Constituyente originario, tomando nota de la intención del proyecto de Venustiano Carranza, discutió en varias ocasiones el artículo 21 constitucional, apoyando en última instancia el criterio de que el Ministerio Público sería la única autoridad encargada de investigar y perseguir los delitos, sin autorización o participación de cualquier otra autoridad. Por ende, cuando en el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución de 1917 se estableció que *"[l]a persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél"*, lo que se quiso dejar en claro fue una clara división de competencias en la que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, mientras que la persecución y la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial que se encuentra subordinada al mismo.

...

67. Así las cosas, a partir de su texto original y sus consecuentes reformas hasta antes del dos mil ocho, se advierte que el artículo 21, párrafo primero, de la Constitución Federal establecía tres principios fundamentales: a) el Ministerio Público tiene el monopolio de la investigación del hecho punible y de la responsabilidad de sus autores; b) goza a su vez del poder exclusivo de valorar los resultados de la averiguación previa y determinar si queda acreditado o no la probable responsabilidad de la persona al comprobarse los elementos del tipo penal, y c) el propio Ministerio Público detenta la facultad de ejercer la acción penal ante las autoridades judiciales competentes e instar su actuación jurisdiccional (consignación). Lo anterior, con la salvedad de la facultad otorgada a la Suprema Corte en caso de incumplimiento de una sentencia de amparo, según el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal.

68. La reforma constitucional de dos mil ocho modificó o moduló parcialmente los referidos principios, pues añadió el supuesto de ejercicio de la acción penal por parte de los particulares (que aún no ha sido regulado en el ámbito federal o en el Estado de Colima); sin embargo, mantuvo el contenido base de los aludidos principios

rectores del artículo 21 constitucional. El Ministerio Público conserva, salvo en casos de excepción, la competencia para investigar los delitos, verificar la probable responsabilidad de los involucrados y para instar la actuación jurisdiccional mediante la materialización de la acción penal y la remisión de la averiguación previa a la autoridad competente.

69. Por lo tanto, el que al Ministerio Público federal o local se le asigne el poder para ejercer la acción penal no es optativo desde el punto de vista constitucional, sino un requisito constitucional desde el texto de la Constitución de 1917 que actualmente sólo admite dos modulaciones: por una parte, la facultad que detenta la Suprema Corte para consignar a las autoridades omisas en el cumplimiento de una ejecutoria de amparo en términos del referido artículo 107, fracción XVI, constitucional y, por la otra, el ejercicio de la acción penal que puede instaurarse por parte de particulares, el cual procederá conforme a los presupuestos que se regulen en la normatividad secundaria, cuyas implicaciones no son parte de la materia de este asunto y esta Corte considera innecesario un pronunciamiento al respecto.
70. Con base en estos razonamientos, dado que los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política de Colima establecen que para proceder en contra de un juez o secretario del Poder Judicial Local por delitos de orden común u oficial, el Tribunal Superior de Justicia será el encargado de *consignar* el asunto ante la autoridad competente, previa petición del Procurador General de Justicia o del Ministerio Público, esta Primera Sala estima que en el caso concreto existe una incongruencia con los mencionados lineamientos constitucionales.
71. Si bien los artículos reclamados no se refieren al ejercicio de la acción penal, sino a la consignación, esta Suprema Corte ha sostenido que la consignación es el acto de ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público y la consecuente remisión de la averiguación previa (con detenido o sin detenido) al juez competente, con el objetivo de que éste radique el asunto y se pronuncie, en su caso, sobre la validez de la detención y/o emita la determinación procesal correspondiente con fundamento en los artículos 16 y 19 de la Constitución Federal y en su legislación secundaria.
72. Al respecto, en la contradicción de tesis 83/2005-PS, resuelta el veintiocho de septiembre de dos mil cinco por esta Primera Sala, se destacó que *“una vez que el Ministerio Público verifica la existencia del hecho delictuoso, inicia el ejercicio de la*

acción penal con la correspondiente consignación, es decir, solicita al órgano jurisdiccional la aplicación de la ley con relación a ese hecho". Asimismo, en la contradicción de tesis 478/2011, fallada por la propia Sala el veinticinco de abril de dos mil doce, se dijo que "el ejercicio de la acción penal se expresa a través de la consignación" y que una vez ejercitada la acción penal, se "inicia el periodo de preinstrucción del proceso, durante el cual la autoridad judicial define la situación jurídica del indiciado, y ello se expresa, entre otros, en el auto de formal prisión".

73. En esta tónica, al prever los artículos impugnados que el Tribunal Superior de Justicia es el encargado de consignar a los jueces y demás miembros del Poder Judicial que señale su ley ante la autoridad competente, se incide invariablemente sobre el ejercicio de la acción penal. Aun cuando el Ministerio Público local sea el que realiza la investigación de los presuntos hechos delictuosos y el que por medio de una solicitud (del propio agente ministerial o del procurador) remite al Tribunal Superior su determinación sobre la acreditación de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del juez o secretario en delitos de orden común u oficiales, es el Tribunal Superior el que en última instancia decide si se procede o no penalmente en contra del respectivo servidor público, invadiendo esferas competenciales que la Constitución Federal establece para el Ministerio Público.

74. El contenido de los preceptos reclamados no deja lugar a dudas que la determinación del Tribunal Superior es vinculante, pues finalmente es necesario su permisión para proceder penalmente en contra de jueces y otros funcionarios del Poder Judicial, ello aunado a que ambos artículos aclaran que será este órgano jurisdiccional el que materialmente efectúe la consignación. Lo anterior se comprueba con los antecedentes legislativos de los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política de Colima.

...

76. Por ende, contrario a lo argumentado en la sentencia de amparo del Juez de Distrito, la decisión que toma el Tribunal Superior de Justicia no es una simple determinación procesal que en nada afecta a la investigación y persecución de los delitos, sino una resolución que supedita material y formalmente la actuación y competencia del agente ministerial como representante social en la última etapa de la averiguación previa: el ejercicio de la acción penal.

77. Aunado a lo anterior, las normas reclamadas transgreden el principio de imparcialidad, toda vez que es una propia autoridad jurisdiccional la que decide si se procede o no penalmente en contra de sus propios servidores públicos, a pesar de que se trate de delitos de orden común que en nada se relacionan con el ejercicio del cargo público.
78. Cabe insistir que esta Primera Sala reconoce que los artículos impugnados gozan de una presunción constitucional reforzada, al haber sido aprobados por el Poder Constituyente del Estado de Colima; sin embargo, se considera que las normas sujetas a escrutinio incumplen frontalmente con los lineamientos establecidos en el artículo 21 de la Constitución Federal y no pueden ser sujetas a una interpretación conforme, en aras de respetar el principio de estricta legalidad en materia penal. Al usar el concepto jurídico de consignación, la interpretación de los preceptos reclamados no puede ser otra que la aludida anteriormente.
79. Asimismo, se destaca que no pasa desapercibido para esta Primera Sala que el objetivo pretendido de los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política de Colima consiste en salvaguardar la libertad, imparcialidad e independencia de los juzgadores para que no sean objeto de molestias y pesquisas penales en el transcurso de su función pública, tal como lo sostiene el Congreso del Estado en su informe justificado¹¹.
80. No obstante, si bien la protección de las citadas prerrogativas de ciertos miembros del Poder Judicial es una finalidad constitucionalmente legítima, ello no actualiza en automático una excepción a lo expresamente previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal. Se insiste, el Ministerio Público es la única autoridad que puede ejercer materialmente la acción penal y sus excepciones sólo están previstas en el propio texto constitucional. La razón histórica de este requisito era obtener el mayor grado de objetividad y seguridad jurídica, asignando la facultad de investigación y persecución de los delitos a una sola institución, para dejar a los jueces únicamente la aplicación de las sanciones. Así, el dejar que los miembros del Tribunal Superior de Justicia sean los encargados directos de aceptar la procedencia del ejercicio de la acción penal transgrede directamente el contenido y la pretensión histórica del artículo 21 constitucional.

¹¹ ...

81. Además, el que se le otorgue la facultad al Tribunal Superior de Justicia para analizar la averiguación previa y consignar directamente a los jueces o secretarios en nada asegura que se vaya a proteger su función pública y a respetar las prerrogativas que, en el supuesto del juez, le corresponden desde el ámbito constitucional. En su caso, el mecanismo idóneo para la tutela de los principios de estabilidad e independencia del juzgador es una participación conjunta entre el Ministerio Público, el juez penal y el Tribunal Superior de Justicia a fin de que se tome una determinación, cada uno en su esfera de competencias, que afecte en la menor medida posible el servicio público de procuración de justicia.
82. A mayor abundamiento, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que ciertos miembros del Poder Judicial, como los jueces y magistrados, detentan una protección constitucional para la consecución de su independencia y estabilidad en el ejercicio de sus funciones¹². Por ejemplo, debe establecerse una remuneración adecuada y se deben de fijar previamente las condiciones de remoción en el cargo y la posibilidad de ratificación en el mismo.
83. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sido enfática en la tutela especial que deben de tener los juzgadores para el ejercicio de sus cargos. En el Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela¹³, se señaló que a diferencia de los demás funcionarios públicos, los jueces *"cuentan con garantías debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como esencial para el ejercicio de la función judicial"*¹⁴. Sobre ese punto se añadió en los párrafos 98 y 99 que de conformidad con su jurisprudencia, la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, se derivan de la independencia judicial las garantías de *"un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas"*¹⁵, por lo que los jueces *"sólo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia y acorde a procedimientos justos que aseguren la objetividad"*

¹² ...

¹³ *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No 227.

¹⁴ *Ibidem*, párr. 97

¹⁵ *Ibidem*, párr. 98.

*e imparcialidad según la constitución o la ley. Este Tribunal ha acogido estos principios y ha afirmado que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse independiente e imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa*¹⁶.

84. Si bien esta Primera Sala reconoce y acoge los detallados principios de estabilidad e independencia judicial, debe aclararse que su tutela no pasa por la desatención de los requisitos establecidos en la Constitución Federal para el debido ejercicio de la acción penal. A nuestro juicio, en aras de respetar tanto el contenido del artículo 21 constitucional como las referidas garantías en la función jurisdiccional, compete en exclusiva al Ministerio Público tanto la investigación y valoración de la probable responsabilidad penal del indiciado, así como el ejercicio material de la acción penal y la correlativa facultad de instar la actuación jurisdiccional del juez (consignación). Sin que ello involucre de manera forzosa y automática que la autoridad correspondiente del Poder Judicial deberá remover o suspender del cargo al respectivo juzgador en caso de que se le investigue o consigne, en aras de atender al principio de presunción de inocencia y las garantías de estabilidad e independencia judicial.

85. Dicho todo lo anterior, y dado que en el caso concreto la aplicación de los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política de Colima contrarían de manera directa el artículo 21 de la Constitución Federal, esta Primera Sala estima que ante la laguna jurídica que produce la declaratoria de invalidez, la autoridad local en su libre ámbito de apreciación y uso de sus competencias puede basar su actuación en los lineamientos recién citados sobre el adecuado ejercicio de la acción penal en contra de jueces o magistrados.

86. En consecuencia, bajo el contexto argumentativo recién señalado, esta Primera Sala considera procedente revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo a los quejosos en contra de los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política de Colima, publicados en el Periódico Oficial de ese Estado el veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y cuatro y el doce de noviembre de mil novecientos treinta y dos, respectivamente. La concesión del amparo se hace extensiva al acto de aplicación, consistente en la resolución del Tribunal Superior de Justicia de la misma entidad

¹⁶ *Ibidem*, parr. 99.

federativa de nueve de agosto de dos mil once, al tener como fundamento de la competencia los artículos declarados como inconstitucionales.

87. Es importante señalar que dado lo fundado y suficiente del agravio analizado en el presente considerando para revocar la sentencia recurrida, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Héctor Manuel Ramírez Michel y Alejandro Álvarez Alcántar, en contra de los artículos 74, fracción III, y 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, publicados en el Periódico Oficial de ese Estado el veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y cuatro y el doce de noviembre de mil novecientos treinta y dos, así como de su acto de aplicación señalado en el resultando primero de esta ejecutoria, en términos del último considerando de la misma.

...

El texto completo de la sentencia puede verse en:

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=151>

239