

plariza a los demás para que se abstengan de violar la norma.

Los principios rectores de la prisión deben ser: el principio de necesidad, el de personalidad, el de individualización y el de particularidad.

Los lineamientos jurídicos de la prisión se derivan básicamente de la C y de las leyes de ejecución de sanciones.

En el Distrito Federal, el órgano encargado de la ejecución de la prisión es la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, que depende de la Secretaría de Gobernación, y en cada Estado la Dirección de Prevención y Readaptación Social, o la dirección que para estos efectos designe el ejecutivo de cada entidad federativa.

De acuerdo con las modalidades de la ejecución y en atención a las condiciones de seguridad, se habla de prisión de máxima seguridad, de media y de mínima, como es la prisión abierta.

Y en cuanto a los métodos de ejecución del sistema penitenciario, existen diversos regímenes penitenciarios. En México el sistema penitenciario se basa en el régimen progresivo técnico.

La extinción o liberación jurídica de la prisión se da por varios caminos: por expiración del plazo íntegro de la condena, por indulto, amnistía, condena condicional, perdón, prescripción, muerte del interno, o conmutación por otra pena.

En los países totalitarios se ha radicalizado mucho la ineficacia y contradicción entre el discurso jurídico y la práctica de ejecución, contraria a los fines de la política criminológica.

La prisión está esencialmente en crisis, pero persiste, y constituye el medio de protección social contra el delito empleado con mayor frecuencia en Occidente. Es el eje del sistema penal.

Es indudable que la abolición de la prisión es, por el momento, una utopía, pero es incontrovertible que debe conservarse tan sólo para determinada clase de delinquentes, y que el trabajo de penólogos y penitenciaristas de hoy consiste en encontrar sustitutivos de la privación de la libertad.

V. BIBLIOGRAFIA: ARENAL, Concepción del, *Obras completas*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1984, t. XIV; BERISTAIN, Antonio, "La pena-retribución y las actuales concepciones criminológicas", *Criminología contemporánea*, San Sebastián, España, De Palma, 1983; BLASCO Y DE MOREDA FERNANDEZ, Francisco, *Lardizábal. El primer penalista de América española*, México, UNAM, 1957; CUE-

LLO CALON, Eugenio, *La moderna penología; represión del delito y tratamiento de los delinquentes. Penas y medidas. Su ejecución*, Barcelona, Bosch, 1974; FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar; nacimiento de la prisión*; trad. de Aurelio Garzón del Camino; 6a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1981; GARCIA RAMIREZ, Sergio, *La prisión*, México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1975; GOFFMANN, Erving, *Internados*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972; RODRIGUEZ MANZANERA, Luis, *Penología; reacción social y reacción penal*, México, UNAM, Sistema Universidad Abierta de la Facultad de Derecho, 1983.

Ma. de la Luz LIMA MALVIDO

Prisión abierta. I. Es una institución o establecimiento moderno basado en un régimen de libertad.

Se ha dicho que es incongruente el término prisión abierta por encerrar una antítesis. Pero si entendemos el término prisión en un sentido moderno, no existe dicha antinomia.

El vocablo abierto, referido al término prisión, da idea de libertad absoluta, y ello es real, ya que, como dice Elías Neuman, pueden los individuos deambular dentro de una área generosa, pero delimitada, del establecimiento, y en el horario permitido.

Esta idea respondió a la reacción contra los infelices resultados obtenidos por las prisiones de tipo claustral, y como solución a los problemas de hacinamiento. Cada país la establece con peculiaridades diversas de ejecución.

En México, el segundo pfo. del a. 18 constitucional fija las bases del sistema penitenciario, dando, en su amplia acepción, entrada al establecimiento abierto.

Se puede hablar de varias clases de prisiones abiertas: granjas, campamentos agrícolas, fincas, situados en una zona rural o urbana.

Por un error de apreciación se suele usar el término prisión abierta refiriéndose a las colonias penales, que poseen características propias distintivas.

Igualmente se confunde con el régimen *all'aperto*, que funciona con dos modalidades de ejecución: el trabajo agrícola, obras públicas y servicios públicos, realizados bajo un régimen al aire libre distinto de la prisión abierta.

Cuando la ONU se refiere a éste vocablo, ha optado por hablar de "establecimientos abiertos" e "instituciones abiertas".

II. Para la ONU, la prisión abierta es un establecimiento penitenciario que se distingue por la ausencia de precauciones materiales y físicas contra la fuga, como muros, cerraduras, rejas y guardia armada, así

como por un régimen fundado en una disciplina aceptada y en el sentimiento de responsabilidad del recluso respecto a la comunidad en que vive.

Es un régimen que alienta al recluso a usar de las libertades que posee a su alcance sin abusar de ellas, lo cual es una de las notas distintivas frente a otros establecimientos penitenciarios semejantes, pero que no aplican este principio integralmente.

La prisión abierta busca reducir al mínimo las notas de represión del cautiverio, fortalecer el sentido de solidaridad social de los penados y diluir los problemas fraguados en las prisiones al impulso de la soledad. No fracciona la vida en prisión con la vida comunitaria y fundamentalmente pretende alcanzar la readaptación social del sujeto.

Elías Neuman agrega a ésta definición: es un establecimiento que proporcionará trabajo y en donde deberá remunerarse a los reclusos, quienes deberán tener, en lo posible, los mismos derechos y prerrogativas que los obreros libres.

III. Los principales antecedentes de la prisión abierta se encuentran en Inglaterra, Alemania y Dinamarca, inspirados en el régimen progresivo de Crofton y algunas ideas de Montesinos.

La ONU aprobó el programa de trabajo en materia de defensa social, proponiendo el establecimiento de instituciones abiertas el 10. de Agosto de 1948.

Más tarde, en La Haya, en el XII Congreso Internacional Penal y Penitenciario de 1950, así como en Ginebra (1955), durante el Primer Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se recomendó la adopción de los establecimientos abiertos.

En México la prisión abierta, formando parte del régimen progresivo dentro del tratamiento preliberal, ha sido adoptada en la mayoría de las leyes de ejecución.

IV. Se nota en la definición un aspecto objetivo: el no constreñimiento material y físico, suprimiendo la estructura tradicional, y otro subjetivo: el régimen de autocontrol basado en la confianza que en el interno se deposita.

En lo que se refiere a la ausencia de guardias armados, ha sido agregada a la definición sobre la base del criterio de que si los hay, estos comprometen la esencia de esta institución.

Según el régimen penitenciario de cada país, los reclusos son enviados a la prisión abierta antes de la ejecución, o comenzando ésta, dándole vida ejecutiva

independiente, o después de haber cumplido parte de la condena en un establecimiento de otro tipo, como última fase del régimen progresivo.

El traslado a la prisión abierta de detenidos se aplica a sujetos que se confiesan culpables, previa selección.

La prisión abierta como institución independiente facilita el cumplimiento de los fines que se le han asignado.

La prisión abierta, planteada como fase del régimen progresivo, surgió como una fórmula de introducción paulatina del mismo, para que se fuese asimilando y, posteriormente, establecerla con independencia.

La selección de los internos, destinada a la prisión abierta, debe hacerse por el Consejo Técnico Interdisciplinario sobre la base de estudios criminológicos, cuando el recluso se muestra capaz para adaptarse a las características del establecimiento abierto y para lograr en él su readaptación social.

V. BIBLIOGRAFIA: CUELLO CALON, Eugenio, *La moderna penología; represión del delito y tratamiento de los delincuentes. Penas y medidas. Su ejecución*, Barcelona, Bosch, 1974; GARCIA RAMIREZ, Sergio, *La prisión*, México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1975; GARRIDO GUZMAN, Luis, *Compendio de ciencia penitenciaria*, Valencia, Universidad de Valencia, 1976; GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Colonias penales e instituciones abiertas*, México, Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, 1956; NEUMAN, Elías, *Prisión abierta*, Buenos Aires, Depalma, 1962.

Ma. de la Luz LIMA MALVIDO

Prisión preventiva, v. DETENCION PREVENTIVA.

Privación ilegal de la libertad. I. El CP no está orgánicamente concebido en materia de tutela de la libertad. La libertad política aparece defendida en algunos preceptos del tít. X del libro II, principalmente en las frs. II, III, X y XI del a. 214. La libertad civil ve su protección expresada en tipos delictivos diseminados en el libro II en diferentes tít., como los relativos a delitos sexuales y revelación de secretos. Entre otros, el plagio o secuestro y el rapto son expresiones de atentados contra la libertad a los que este Diccionario consagra entradas especiales. Aquí sólo se trata solamente de las conductas de privación de libertad y otras garantías, previstas en el tít. XXI del libro II, aa. 364 y 365.

II. a) *Cárcel privada.* Esta denominación de origen toscano contribuye a acuñar, a pesar de su probable

impropiedad, el tipo delictivo enunciado por la ley como el del particular que arreste o detenga a otro en una cárcel privada o en otro lugar (CP a. 364, fr. I). Es notorio que los dos verbos usados (arrestar, detener) deben tenerse aquí por equivalentes y como expresivos de prender, inmovilizar o retener a otro con cierto grado de permanencia en un lugar de donde no pueda salir. Sujeto activo de la infracción es toda persona que no invista carácter público, o que, invistiéndolo, no se prevalga de él para cometerlo. El delito se da fuera de los casos en que según la ley se está autorizado para privar a otro de su libertad, como sería el arresto de persona sorprendida en delito flagrante. Trátase de un delito de carácter permanente, en que cada momento de su ejecución puede imputarse a consumación.

La pena de un mes a tres años de prisión y multa hasta de mil pesos se ve agravada si la privación ilegal de libertad excede de ocho días.

b) *Reducción a servidumbre*. A la proscripción constitucional de la esclavitud y a las garantías constitucionales de libertad jurídica hace seguir el CP la figura, entre otras, del a. 365 fr. II, sancionando a quien “celebre con otro un contrato que prive a éste de libertad o le imponga condiciones que lo constituyan en una especie de servidumbre o se apodere de alguna persona y la entregue a otro con el objeto de que ésta celebre dicho contrato”.

Las dos primeras hipótesis de este enunciado tienen por base un contrato, cuya celebración marca el momento consumativo de este delito. La tercera no exige el contrato, pero sí el apoderamiento de la persona para que lo celebre. Modernamente cabría ver ilustrada la “especie de servidumbre” a que conducen el contrato o el apoderamiento en aceptar una mujer ejercer la prostitución en beneficio de otro o en obligarse una persona a entregar a otro todo o parte de sus beneficios o ganancias (Jiménez Huerta).

c) La tercera figura delictiva de este grupo, prevista en la fr. II del a. 364, ha sido con justicia criticada acremente por su desmesurada amplitud. Se refiere “al que de alguna manera viole, con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidos por la Constitución General de la República en favor de las personas”. Su amplitud se expresa, en primer lugar, en lo que toca al sujeto activo, que puede ser cualquier persona, incluso el funcionario público que obre fuera de la órbita de su desempeño ministerial. Esto no reviste todavía gravedad, pues la mayoría de los tipos carecen

de referencias calificantes en cuanto al agente. Ciertamente desaconsejable es la gran apertura concedida luego al verbo indicador de la conducta, violar, y violar de cualquier manera, que, carente de toda connotación, resulta abarcar todas las formas imaginables de atentado contra los derechos y garantías constitucionales, al extremo de contrariar el fundamental principio de que no puede imponerse “pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata” (C, a. 14). Todavía muy amplia es la alusión a los derechos y garantías establecidos por la C, amplitud que la interpretación puede sólo corregir, aunque nunca completamente, restando de ella las acciones u omisiones específicamente previstas como violatorias de derechos y garantías determinados, cual acontece con la violación a la libertad de domicilio, a la de movimiento y a la de trabajo, entre otras.

III. BIBLIOGRAFIA: GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco, *El Código Penal comentado y la reforma de las leyes penales en México*; 4a. ed., México, Porrúa, 1978; JIMENEZ HUERTA, Mariano, *Derecho penal mexicano*, t. III, *La tutela penal del honor y la libertad. Parte especial*; 4a. ed., México, Porrúa, 1982.

Alvaro BUNSTER

Privación y suspensión de derechos. I. En el elenco general de penas y medidas de seguridad incluye el CP, en un solo numerando (a. 24, núm. 12), dos penas diferentes: la privación de derechos y la suspensión de derechos. Ambas se diferencian, en verdad por su contenido y por la vía, principal o accesoria, en que son impuestas.

II. La pena de *privación* de derechos, ciertamente más drástica que la de *suspensión*, no aparece, como ésta, mayormente reglamentada en la ley. Hállase conminada en la parte especial copulativamente con otras, como la prisión y la multa. Consiste en la prohibición definitiva del ejercicio de ciertas actividades o en la pérdida, también definitiva, de variados derechos.

En los delitos de imprudencia (a. 60 CP) la privación es del derecho de ejercer una profesión u oficio; en el de corrupción de menores (a. 203), la privación, para el ascendiente, padrastro o madrastra, de todo derecho a los bienes del ofendido y de la patria potestad sobre todos sus descendientes; en los delitos de los profesionales previstos en los aa. 228-230, la prohibición definitiva del ejercicio de la profesión, oficio o actividad técnica correspondientes; en los delitos

contra el estado civil (a. 278), la pérdida definitiva del derecho a heredar que el agente tuviere respecto de las personas a quienes por la comisión del delito perjudique en sus derechos de familia; en el delito de lesiones inferidas por quien ejerce la patria potestad o la tutela (a. 295), la privación de la patria potestad; en el delito de abandono de niños (a. 335), la privación de la patria potestad o la tutela, si el delincuente fuere ascendiente o tutor del ofendido; y en la acción punible de hacer entrega de un niño a una casa de expósitos (a. 343), la privación para los ascendientes o tutores que la practiquen, teniéndolo bajo su potestad, de los derechos que tengan sobre la persona y bienes del expósito.

III. a) A diferencia de la privación de derechos, la *suspensión* es reglamentada por el CP (aa. 45-46), más no definida. Consiste en el impedimento temporal para el ejercicio de los derechos a que se refiere. Los aa. que la reglamentan distinguen dos clases de suspensión: una que se impone por sentencia como sanción (a. 45, fr. II), léase *pena principal*, por lo general copulativamente con otras penas, y otra que, como *pena accesoria*, “por ministerio de la ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta” (a. 45, fr. I).

b) Como pena principal la impone la ley a los delitos por imprudencia (a. 60), donde la suspensión es del ejercicio de la profesión u oficio hasta por dos años; a la revelación de secretos (a. 211), donde la suspensión es del ejercicio de la profesión, de dos meses a un año; a los delitos de los profesionales previstos en los aa. 228-230, donde la suspensión es del ejercicio de la profesión, arte o actividad técnica, respectivamente, de un mes a dos años, y a los delitos de los abogados, patronos o litigantes, por los hechos delictuosos previstos en los aa. 231 y 232, donde la suspensión es del ejercicio de la profesión, de un mes a dos años.

La pena de suspensión de derechos impuesta por vía principal junto con una pena privativa de libertad comienza al terminar ésta, y su duración es la señalada en la sentencia (a. 45, fr. II).

c) Como pena accesoria, la suspensión de derechos lo es, por ministerio de la ley, de la pena de prisión, y en tal caso tiene por objeto o contenido los derechos políticos y los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebra, árbitro, arbitrador o representante de ausentes (a. 46).

Dispone la ley que la ejecución comienza desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y que su duración es la de todo el tiempo de la condena.

IV. BIBLIOGRAFIA: CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl, *Derecho penal mexicano; parte general*; 11a. ed., México, Porrúa, 1977; GONZALEZ DE LA VEGA, René, *Comentarios al Código Penal*, México, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1975.

Alvaro BUNSTER

Privilegios, v. FUEROS Y PRIVILEGIOS.

Privilegios e inmunidades consulares. I. Tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se tiende a usar indistintamente los términos inmunidad y privilegio. No obstante, es conveniente delimitar el alcance de cada uno de ellos.

Inmunidad consular, es la situación especial que se concede a los representantes consulares de un país que se encuentran debidamente acreditados ante las autoridades de otro, en virtud de lo cual no están sujetos al procedimiento jurisdiccional ordinario.

Privilegio consular, es la prerrogativa que se concede a los representantes consulares de un país que se encuentran debidamente acreditados ante las autoridades de otro, en virtud de lo cual se les otorgan ciertas ventajas por encima de los demás extranjeros.

II. Históricamente, entre los primeros grupos sociales, la concesión de estas situaciones especiales —privilegios e inmunidades—, era exclusiva para los enviados a negociar, ya que se negaba a los guerreros. A aquéllos se les consideraba en carácter “sagrado” y esto provocaba que su persona gozara de una situación especial que no debía de sufrir mal alguno, ya que se encontraba bajo la protección de los dioses.

Con el desarrollo de las relaciones entre los estados, se pierde el carácter sagrado de los enviados al ya no considerárseles como representantes personales del soberano protegido por los dioses, sino que adquieren el carácter público, ya que forman parte de la administración del Estado.

El reconocimiento de su situación especial va adquiriendo a través del tiempo un carácter jurídico por la evolución del derecho.

Así, en las ciudades italianas se reconocía a los representantes de las comunidades de comercio —primeras personas con atribuciones consulares tal como ahora las conocemos— una situación especial que los ubicaba por encima de los demás extranjeros.

La costumbre internacional y la necesidad de una mayor libertad para el ejercicio de sus funciones, propició que los enviados gozaran de una situación cada vez más favorable.

Para el siglo XX, existían gran número de normas de derecho consuetudinario que reconocían a los representantes de los estados el derecho inalienable de gozar de la protección de su persona, bienes y familiares; así como, de exenciones y facilidades para el desempeño de su función.

Esas normas fueron recogidas por la Convención de La Habana sobre Funcionarios Consulares de 1928 y reafirmadas por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963; en adelante citada como (CVRC).

III. Esta situación especial comprende cuatro aspectos: 1) inviolabilidad; 2) inmunidades; 3) facilidades, y 4) privilegios.

En el primer caso, la inviolabilidad se puede referir a las personas, a los locales y a los bienes consulares. Así tenemos, en cuanto a los locales y bienes, que la CVRC en sus aa. 31, frs. 1-4 y 33, establece: "1. los locales consulares gozarán de la inviolabilidad que les concede este artículo; 2. las autoridades del Estado receptor no podrán penetrar en parte de los locales consulares que se utilice exclusivamente para el trabajo de la oficina consular. . . ; 3. . . . el Estado receptor tendrá la obligación especial de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger los locales consulares. . . , contra toda intrusión o daño y para evitar que se perturbe la tranquilidad de la oficina consular o se atente contra su dignidad; 4. los locales consulares, sus muebles, los bienes de la oficina consular y sus medios de transporte, no podrán ser objeto de ninguna requisa, por razones de defensa nacional o de utilidad pública"; a. 33 "Los archivos y documentos consulares son siempre inviolables dondequiera que se encuentren".

Por lo que se refiere a la inviolabilidad de personas, dicho instrumento enuncia en sus aa. 40 y 41, frs. 1-2 que: "el Estado receptor. . . adoptará todas las medidas adecuadas para evitar cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad; 1. los funcionarios consulares no podrán ser detenidos o puestos en prisión preventiva. . . ; 2. . . . los funcionarios consulares no podrán ser detenidos ni sometidos a ninguna otra forma de limitación de su libertad personal. . .".

El estatuto especial es concedido a los estados y por extensión, los funcionarios consulares gozan de su

práctica, ya que no se da en cuanto a la persona como particular, sino a la función que su Estado les encomienda.

En lo que respecta al punto 2 —inmunidades—, podemos decir que la inmunidad de jurisdicción consiste en que "los funcionarios consulares y los empleados consulares no estarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades judiciales y administrativas del Estado receptor por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares" (v. a. 43, fr. 1, CVRC). Por lo tanto, esta inmunidad se va a dar en los aspectos *penal, civil y administrativo*.

Existe también la inmunidad de ejecución, la cual se da cuando un funcionario consular ha sido sometido a un procedimiento judicial y se le ha dictado una sentencia. La autoridad que dictó la resolución no podrá obligar al funcionario a ejecutarla, mientras el Estado que envía no haya realizado la respectiva renuncia.

La renuncia se llevará a cabo de la manera siguiente: "1. el Estado que envía podrá renunciar, respecto de un miembro de la oficina consular, a cualquiera de los privilegios e inmunidades establecidos en los artículos 41, 43 y 44; 2. la renuncia habrá de ser siempre expresa, . . . y habrá de comunicarse por escrito al Estado receptor; 4. la renuncia a la inmunidad de jurisdicción respecto de acciones civiles o administrativas no implicará, en principio, la renuncia a la inmunidad en cuanto a las medidas de ejecución de la resolución que se dicte, que requerirán una renuncia especial" (v. a. 41 CVRC).

El punto 3 —facilidades—, se refiere a que el Estado receptor deberá conceder todas las facilidades necesarias para el desempeño de las funciones consulares.

Dentro de las facilidades que se otorgan, podemos señalar la obligación que tiene el Estado receptor de ayudar para la adquisición o arrendamiento tanto de las residencias para los funcionarios consulares, como para los locales de la oficina consular. Asimismo, se les brindarán las facilidades para comunicarse libremente con sus nacionales en caso de detención de éstos últimos (v. aa. 28, 30, 36, CVRC).

Por lo que respecta al punto 4 —privilegios—, podemos decir que se dan de tres tipos: 1. *Exenciones* sobre los locales consulares y la residencia del jefe de la oficina consular de carrera, de impuestos y gravámenes nacionales, municipales y regionales, salvo el pago de servicios. Los funcionarios consulares también estarán exentos del pago de impuesto, de la inscripción de extranjeros y del permiso de residencia prescritos

en leyes y reglamentos locales; asimismo, de contar con permiso de trabajo que impongan los ordenamientos del Estado receptor a trabajadores extranjeros; gozarán de exención fiscal sobre salarios que perciban por sus servicios, su equipaje personal y el de su familia estará exento de inspección aduanera y del pago de derechos de aduana, salvo de aquellos que se causen por servicios (v. aa. 32, 39, 46-50, CVRC). 2. *Libertades*. El Estado receptor garantizará la libertad de circulación y tránsito a los funcionarios consulares de una oficina consular, para el buen desempeño de sus funciones; asimismo, cuidará de la libertad de comunicación para fines oficiales. Los medios de comunicación utilizados por la oficina y sus funcionarios deberán ser los apropiados (correo consular, valija consular, cifra o clave), pero no se podrá utilizar una emisora de radio sin el previo consentimiento del Estado receptor. Dentro de las comunicaciones se pueden señalar las realizadas con sus nacionales y con las autoridades del Estado receptor (v. aa. 34, 35, 36 y 38 CVRC). 3. *Privilegios especiales*. Consisten en el derecho que tienen los estados que envían de usar su bandera y escudo nacionales en lugares visibles en sus oficinas y residencias en territorio del Estado receptor. Asimismo, gozan de la libertad de culto.

Por lo que se refiere a la legislación aplicable en este campo, podemos señalar que los países deben apearse a lo establecido por la CVRC de 1963 y por los usos y costumbres internacionales. Sin embargo, cada Estado podrá complementar las disposiciones mencionadas con normas de carácter interno.

En nuestro país, los mecanismos jurídicos de apoyo al respecto son, entre otros, la Ley del Registro Federal de Automóviles; el CP, el Código Aduanero y su reglamento, y nuestra Carta Magna.

IV. BIBLIOGRAFIA: ANTOKOLETZ, Daniel, *Tratado teórico y práctico de derecho diplomático y consular*, Buenos Aires, Ideas, 1948, t. II; LEE, Luke T., *Consular Law and Practice*, Londres, Stevens and Sons, Ltd., 1961; LION DE PETRE, José, *Derecho diplomático*; 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1974; MARESCA, Adolfo, *Las relaciones consulares*; trad. de Herminio Morales Fernández, Madrid, Aguilar, 1974; OSMAŃCZYK, Edmund Jan, *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976; SATOW'S, Ernest Sir, *A Guide to Diplomatic Practice*; 5a. ed., 2a. reimpresión, Londres, Logman Press, 1981.

Pedro Gabriel LABARIEGA VILLANUEVA

Privilegios e inmunidades de las organizaciones internacionales. I. De una manera general se denomina así al estatuto especial que se concede a las organizaciones internacionales, a sus funcionarios y a los representantes de los Estados miembros.

II. En la doctrina y en la jurisprudencia es usual sólo hacer referencia a los términos privilegios e inmunidades, pero el estatuto especial comprende también la inviolabilidad y las facilidades. Los estados y las organizaciones internacionales conceden, a los representantes que reciben, ese estatuto especial de manera más o menos amplia, de acuerdo a la calidad de la representación.

Es conveniente hacer la distinción entre la situación especial de la propia organización y sus funcionarios en el territorio de un Estado, y la situación de los representantes de los estados miembros de la organización, que asisten a reuniones periódicas o conferencias o que laboran en la sede misma de la organización.

En el primer caso, se trata de la organización y de funcionarios internacionales enviados por una institución con personalidad jurídica diferente de la de los estados. Estos enviados, que pueden formar parte del alto personal (Secretaría) o del personal calificado en general, no defienden los intereses de ningún Estado ya que, cualquiera que sea su nacionalidad, ellos deberán actuar sólo en nombre de la organización y no en el de un determinado país. Al ser, hasta cierto punto limitada su función por la naturaleza de la organización, el estatuto especial de que gozan es igualmente limitado.

Por otra parte, los representantes de los estados miembros en la organización y los que asisten a una reunión temporal, tienen como función principal defender los intereses del país que los acreditó y su situación especial es similar a la de los agentes diplomáticos.

Otro aspecto importante es el relativo a la titularidad del derecho al estatuto especial. Los funcionarios no tienen un derecho subjetivo propio, sino sólo son terceros beneficiarios, ya que el estatuto especial se concede a la organización. El representante de un Estado, por su parte es igualmente beneficiario del estatuto concedido al Estado que lo envía.

III. Los antecedentes de goce de la situación especial a que nos estamos refiriendo, podemos encontrarlos en las estipulaciones de los documentos constitutivos de Comisiones Fluviales y de las Uniones Administrativas del siglo XIX.

Al respecto es ilustrativa el Acta General de la Comisión del Río Congo, al señalar que sus agentes estaban "... investidos del privilegio de la inviolabilidad en el ejercicio de sus cargos" (a. 18). Referencias análogas aparecen en los instrumentos jurídicos que establecieron la Comisión Europea del Danubio y la Comisión Central de Navegación del Rhin. Sin embargo, éstas fueron concesiones aisladas que no se generalizaron.

El otorgamiento de un estatuto especial similar al actual, tiene realmente su origen en la Sociedad de Naciones (1919). El pacto de esta organización establecía: "Los representantes de los Miembros de la Sociedad y sus agentes gozarán, en el ejercicio de sus funciones, de los privilegios e inmunidades diplomáticas.

Los edificios y terrenos ocupados por la Sociedad, sus funcionarios y los representantes que asistan a sus reuniones, serán inviolables" (a. 7, pfs. 4 y 5).

La Organización Internacional del Trabajo (1919) en su Constitución contiene estipulaciones paralelas.

La Organización de Naciones Unidas (1945) propició un avance en este terreno pues además de las previsiones de su carta constitutiva un poco más amplias que las del Pacto de Sociedad de Naciones elaboró un documento especial aprobado en febrero de 1946 considerando, en detalle el estatuto especial que debía concederse a la organización y sus enviados. En 1947 se aprobó un tratado similar, en relación con los organismos especializados y sus representantes.

El documento de 1946, Convención sobre Privilegios e Inmunidades de Naciones Unidas, ha servido de base para la elaboración de otras convenciones al respecto, ahora es usual que cada organización cuente con un documento específico que fije el estatuto especial que, de acuerdo a sus fines y cometidos, deba reconocérsele.

IV. Como ya se apuntó, el estatuto especial de las organizaciones y sus funcionarios pueden encontrarse en diversos documentos bilaterales o multilaterales, y por tanto variar de una organización a otra, pero de una manera general el contenido de todos puede resumirse como sigue:

Inviolabilidad de su persona, sus bienes, documentos y correspondencia; de los locales que ocupa la oficina de la organización y de su residencia; de los archivos, en donde quiera que se encuentren.

Inmunidad de jurisdicción penal, civil y administrativa, así como para actos oficiales y palabras escritas o habladas. Inmunidad de ejecución hasta que no

se haga la renuncia correspondiente por parte de la organización.

Facilidades para el desempeño de su misión y a sus familiares, en caso de conflicto armado o de fallecimiento del funcionario.

Privilegios. Exención de: impuestos aduaneros sobre menaje de casa, en ocasión de su ingreso al país como representante permanente; impuestos sobre sueldos siempre que no sean nacionales del Estado receptor; prestación de servicios de carácter nacional, si son extranjeros; aplicación de leyes de migración y de registro de extranjeros, para los representantes y sus familiares; aplicación de prohibiciones de importación y exportación de artículos para uso oficial y de publicaciones.

Libertad de comunicación con la organización, con oficinas en otros países y con los Estados.

Disfrute de fondos y franquicias en iguales condiciones que los agentes diplomáticos.

Por lo que respecta a los representantes de los estados, ante las organizaciones internacionales, su situación especial se encuentra reglamentada por la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal, de 1975, la que recogió la práctica generalizada.

Habíamos apuntado que la situación de estos representantes es similar a la de los agentes diplomáticos; así se les conceden inviolabilidad, inmunidades, facilidades, libertades y exenciones.

Inviolabilidad. Se aplica a las personas, bienes, locales de la oficina y la residencia, archivos y documentos (donde quiera que se encuentren).

Inmunidades. Gozan de inmunidad de jurisdicción penal para todos sus actos y de inmunidad de jurisdicción civil y administrativa para actos en el desempeño de su cometido. Se les concede también inmunidad de ejecución mientras la organización no haga la renuncia correspondiente.

Facilidades. En este punto la intervención de la organización es relevante, puesto que las facilidades de adquisición de locales y alojamiento en el Estado huésped (donde se encuentran) se logran a través de su conducto y las facilidades para el desempeño de la función son dadas por la propia organización.

Libertades. Gozan de libertad de circulación y tránsito dentro del territorio del Estado huésped, igualmente podrán cursar toda clase de comunicaciones incluyendo correo diplomático y clave o cifra teniendo

do que contar con la aprobación del Estado huésped para instalar una emisora de radio.

Exenciones. Se les exime del pago de impuestos personales y por los locales de las oficinas y residencias; no se les cobran derechos aduaneros ni se les revisan sus equipajes. Asimismo, están exentos de la aplicación de las leyes de nacionalidad, registro de extranjeros y seguridad social, así como de prestación de servicios públicos.

v. PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DIPLOMATICOS.

V. BIBLIOGRAFIA: CAHIER, Philippe, *Derecho diplomático contemporáneo*; trad. y notas de J.V. Torrente, M. Oreja y J. González C., Madrid, Rialp, 1965; DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de derecho internacional público*, t. II, *Organizaciones internacionales*; 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1978; HARDY, Michael, *Modern Diplomatic Law*, Manchester University Press, 1968; RUIZ SANCHEZ, Lucía Irene, "La Convención de Viena sobre Representantes ante Organizaciones Internacionales. Análisis y comentarios", *Relaciones Internacionales*, México, vol. VI, núm. 23, octubre-diciembre de 1978.

Lucía Irene RUIZ SANCHEZ

Privilegios e inmunidades diplomáticos. I. Bajo esta denominación se engloba la situación o estatuto especial de que gozan los representantes diplomáticos.

II. La esencia de esa situación la constituye la excepción a la aplicación de la jurisdicción local, es decir, que los enviados diplomáticos de los otros estados, por su calidad representativa, no son sujetos del orden jurisdiccional imperante en el Estado receptor. Este no es un derecho subjetivo del diplomático, sino que la titularidad del derecho corresponde al Estado como cualidad inherente de su soberanía y el enviado sólo goza de la situación especial en su calidad de representante de ese Estado.

Por otra parte, el Estado acreditante debe exigir sólo aquellas situaciones especiales que sean esenciales, para el desempeño de sus funciones diplomáticas.

III. El estatuto especial está comprendido en cuatro aspectos principales: inviolabilidad, inmunidades, facilidades y privilegios.

Inviolabilidad significa que ni las autoridades del Estado receptor, ni sus habitantes pueden afectar de ningún modo a la persona o libertad del representante diplomático.

Esta inviolabilidad se aplica a: todos los funcionarios diplomáticos y a los integrantes de su familia; la residencia oficial y particular, y a los bienes incluyen-

do los archivos y documentos de la misión. La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, CVRD en adelante, establece claramente el goce de las mismas (aa. 22 fr. 1, 27 frs. 2-5, 29 y 30).

Inmunidad diplomática. Particularmente significa que el representante extranjero está excluido de la jurisdicción local, mientras dure su comisión.

Las inmunidades concedidas son de dos tipos: inmunidad de jurisdicción e inmunidad de ejecución.

La inmunidad de jurisdicción, según la naturaleza del acto de que se trate, puede aplicarse en tres ámbitos: el penal, el civil y el administrativo. La inmunidad de ejecución exime al enviado diplomático de que se le obligue a ejecutar un fallo o resolución emitido en un juicio, en tanto que su Estado no haya hecho la correspondiente renuncia.

Los diplomáticos gozan de inmunidad de jurisdicción penal y de inmunidad de ejecución para todos sus actos, mientras que la inmunidad de jurisdicción civil y administrativa está restringida (aa. 31, 37, 38 y 39 CVRD).

Cuando el representante, por sus actos particulares, deba ser objeto de requerimientos por los tribunales locales respectivos, su Estado tiene la obligación moral de renunciar a la inmunidad correspondiente, en la inteligencia de que por esto no sean afectadas las funciones de la misión.

La renuncia deberá hacerse siempre por escrito, expresando claramente a la inmunidad que se renuncia y el caso específico para el que se hace (a. 32 CVRD).

Facilidades. El significado de esta situación especial se centra en la obligación que tiene el Estado receptor de propiciar que el desempeño de las funciones de la misión y sus integrantes se desarrollen en las mejores condiciones. Para el efecto, se dará todo el apoyo a los representantes, tanto en sus labores como en la adquisición de locales para sus oficinas y en la obtención de alojamiento para el personal.

En el caso especial de conflicto armado, el Estado receptor deberá dar facilidades para que salgan del territorio aquellas personas que gozan de estatuto especial (aa. 21, 25 y 44 CVRD).

Privilegios. Comprenden aquellas prerrogativas que se otorgan a los representantes diplomáticos y que los colocan por encima de los demás extranjeros. Esta situación comprende: exenciones, libertades y privilegios especiales.

Exenciones. Se exime a los diplomáticos del pago de impuestos y gravámenes personales sean naciona-

les, regionales o municipales; también del pago de impuestos y gravámenes por los locales de sus oficinas o residencias y los que causen los derechos y aranceles que perciban por actos oficiales realizados. Tampoco pagarán derechos de aduana ni impuestos y gravámenes sobre los mismos, salvo que se trate de servicios que han recibido.

Igualmente ellos y sus familiares, estarán exentos de revisión de equipaje, prestación de todo servicio público y de que se les apliquen las disposiciones sobre seguridad social, nacionalidad y registro de extranjeros, vigentes en el Estado receptor (aa. 23, 28, 33, 34, 35, 36 y 39 CVRD).

Libertades. Los enviados diplomáticos gozan en todo el territorio del Estado receptor de libertad de circulación y tránsito, salvo zonas de seguridad nacional. Del mismo modo tanto la misión como sus integrantes, tendrán libertad de comunicación para todos los fines oficiales. Aquella comprende todas las formas de correspondencia incluyendo correo diplomático y mensajes en cifra o clave, pero no se podrá instalar radiodifusora sin permiso previo del Estado receptor. (Los terceros Estados entre su país y el receptor le otorgan también algunas facilidades y libertades.) (aa. 26, 27 y 40 CVRD.)

Privilegios especiales. En este apartado se comprenden situaciones que si bien no son indispensables para el desempeño de las funciones, si coadyuvan al mantenimiento de las buenas relaciones entre las partes.

Entre estos privilegios, podemos mencionar el derecho a colocar la bandera y el escudo del país acreditante en los locales de la misión, en la residencia y en sus transportes. También dentro de este apartado se encuentra el derecho a ejercitar el culto religioso privado (a. 20).

IV. El origen del estatuto especial se encuentra en el carácter divino de que se revestía a los primeros enviados en la antigüedad, que fue evolucionando poco a poco hasta convertirse en una obligación jurídica. En Atenas y Roma se reconocía la inviolabilidad de los enviados; p.e., en el *Digesto* se establecía la obligación de entregar a la nación ofendida, para su castigo, al que cometiera agravios contra un enviado de otro pueblo.

A fines del siglo XVIII se desarrolló la doctrina de la inmunidad del Estado, por la cual, todos los demás debían abstenerse de ejercer su jurisdicción *in personam* o *in rem* de los enviados extranjeros.

Para el siglo XIX ya había sido reconocida amplia-

mente la inmunidad del Estado; y era común el respecto a la persona de los enviados; aun en el imperio otomano, se les reconocía inmunidad mientras estuvieran acreditados ante el sultán.

Actualmente, todos los estados conceden a los enviados diplomáticos un estatuto especial, que aunque con pequeñas variantes, comprende los aspectos que hemos apuntado.

Los instrumentos internacionales que principalmente reglamentan la situación, son: La Convención de La Habana sobre Funcionarios Diplomáticos de 1928 y la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961. Esto sin perjuicio de los acuerdos bilaterales que sobre la materia los estados pueden concertar.

De una manera general, en todo tiempo los atentados contra los enviados extranjeros han sido sancionados. Desde las Leyes de las Siete Partidas del rey Sabio, en el siglo XIII, las legislaciones de los estados han previsto castigos severos por violaciones al estatuto especial de los diplomáticos. La legislación mexicana lo hace en su CP.

Algunos de los ordenamientos principales que norman la concesión del estatuto especial en México, son: la C, el Código Aduanero y su reglamento, el Código Sanitario, la Ley del Registro Federal de Vehículos y diversos decretos conexos.

v. PRIVILEGIOS E INMUNIDADES CONSULARES.

V. BIBLIOGRAFIA: CAHIER, Philippe, *Derecho diplomático contemporáneo*, trad. y notas de J.V. Torrente, M. Oreja y J. González C., Madrid, Rialp, 1965; LION DEPETRE, José, *Derecho diplomático*, México, Manuel Porrúa, 1952; SANTA PINTER, José Julio, *Teoría y práctica de la diplomacia*, Buenos Aires, Depalma, 1958; SORENSEN, Max (edit.), *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

Lucía Irene RUIZ SANCHEZ

Procedimiento administrativo. I. Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la Administración. Como explicamos en otra ocasión (*Derecho procesal administrativo*, p. 77) quedan incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol, e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.

Gabino Fraga en su clásico *Derecho administrativo* dice que “el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo” (p. 255). Andrés Serra Rojas en su *Derecho administrativo*, afirma: “el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades —ordenados y metodizados en las leyes administrativas— que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin” (p. 273). Otros autores extranjeros, son coincidentes en el concepto de procedimiento administrativo; p.e., López-Nieto y Mallo, Francisco le define como “el cauce legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos” (p. 21). Abrevia el concepto Jesús González Pérez y dice: “el procedimiento administrativo será, por tanto, el procedimiento de la función administrativa” (p. 69).

II. *Procedimiento administrativo y proceso administrativo*. Corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento, que es el cauce legal obligatorio a seguir. Cada una de las tres actividades o funciones del Estado, la legislativa, la judicial y la administrativa, siguen el procedimiento previsto en la ley para su realización. Es común llamar proceso legislativo al procedimiento que deben seguir los órganos legislativos constitucionalmente establecidos a fin de elaborar la ley y realizar su función propia que es la legislativa. En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso, para significar el procedimiento que se sigue ante los tribunales por quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional. Finalmente, la función administrativa también se realiza a través de un procedimiento que debe seguir la administración como garantía de legalidad de sus acciones ante sí y frente a los administrados.

Clara se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una con-

troversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.

Por suerte que los CFF de 1967 y el vigente de 1983 separan justamente el procedimiento administrativo tributario y el procedimiento contencioso en materia tributaria, que el CFF de 1938 confundía como fase oficiosa y fase contenciosa del procedimiento *tributario*.

III. *El procedimiento administrativo y la garantía de audiencia*. El mejor vehículo legal para cumplir por las autoridades administrativas con la garantía de audiencia prevista en el a. 14 de la C, es el procedimiento administrativo. En él la administración antes de pronunciarse y dictar su resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales.

Es obligación constitucional para todas las autoridades del país cumplir con la garantía de audiencia. Para las autoridades administrativas lo es y así lo establece la jurisprudencia de la SCJ (*v. Apéndice al SJF de 1917-1975*, tercera parte, *Segunda Sala*, tesis núm. 336, p. 564).

Empero la misma jurisprudencia hace excepciones tratándose de dos materias: impuestos y expropiación pública (*v. Apéndice al SJF de 1917-1975*, primera parte, *Pleno*, tesis núms. 20 y 46, pp. 62 y 112, respectivamente).

Si el legislador es omiso en prever el procedimiento administrativo para cumplir con la garantía de audiencia, las autoridades administrativas deben respetarla y escuchar al administrado, previamente a sus resoluciones. Sobre este sentido también existe jurisprudencia (*v. Apéndice al SJF de 1917-1975*, tercera parte, *Segunda Sala*, tesis 339, p. 569).

IV. *Clasificación de procedimientos*. Dos procedimientos administrativos principales se advierten en la vida legal y práctica de la administración, el de elaboración o producción del acto administrativo y el de impugnación del mismo.

En las leyes y reglamentos administrativos encontramos distintas denominaciones para diversos procedimientos: p.e., se habla de procedimiento de oposición, de inconformidad, de ejecución, sancionador, de contratación, etc. El CFF vigente utiliza para su tít. V, el rubro: “De los procedimientos administrativos”,

para después ocuparse de varios, efectivamente. Todos ellos, sin embargo, son en el fondo procedimientos que concluyen en la elaboración de un acto o resolución administrativa. El mismo procedimiento que se prevé para tramitar un recurso administrativo e impugnar un acto administrativo, termina con otro acto de la misma especie.

No obstante, en las leyes, reglamentos y otros ordenamientos generales se separa y singulariza el procedimiento de impugnación de actos administrativos y el procedimiento que inicialmente formó al acto impugnado. Son dos procedimientos que se estructuran en forma diferente y sobre todo el de impugnación que a veces en forma indebida se le construye como si se tratara de un proceso.

V. Unitarización del procedimiento administrativo.

Es por todos conceptos saludable y práctica, la política legislativa seguida por algunos países de regular la existencia de un solo procedimiento para canalizar todas las actividades administrativas de la administración. Así lo han hecho, España con su Ley de Procedimiento Administrativo del 17 de julio de 1968; Argentina con su Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (ley núm. 19, 549 publicada en el *Boletín Oficial* 27-4-1972, pero cuyo texto vigente se hizo conforme a la ley núm. 21, 686 *Boletín Oficial* 25-XI-1977) y Alemania Federal con su Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 25 de mayo de 1976, vigente a partir del 1.º de enero de 1977. Ciertamente que estas leyes, admiten excepcionalmente algunos procedimientos especiales, pero la unidad del procedimiento se conserva en gran medida.

En México existen tantos procedimientos administrativos como número de leyes y reglamentos vigentes, y quizás más, pues en algunos de estos ordenamientos se recogen dos o más procedimientos. Mucho se ha logrado con los códigos fiscales de 38, 67 y 83, que han estructurado un solo procedimiento tributario federal.

Han faltado organización y decisión en el gobierno federal para avocarse seriamente a la elaboración de una ley de procedimiento administrativo, que hasta ahora ha sido sólo objeto de algunos ensayos o anteproyectos de lamentable precariedad.

VI. BIBLIOGRAFIA: ALESSI, Renato, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milán, Giuffrè, 1960; BARONE, Giuseppe, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1969; FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*; 22a. ed., México, Porrúa, 1982; GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de Proce-*

dimiento Administrativo, Madrid, Civitas, 1977; LOPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco, *El procedimiento administrativo*, Barcelona, Bosch, 1960; NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959; SANDULLI, Aldo M., *Il procedimento amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1959; SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*; 12a. ed., México, Porrúa, 1983; VIVANCOS, Eduardo, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Barcelona, Editorial AHR, 1959.

Alfonso NAVA NEGRETE

Procedimiento de ejecución. I. Conjunto de actos procesales que tienen por objeto la realización coactiva de la sentencia (regularmente de condena), cuando la parte vencida no la cumple voluntariamente. A este procedimiento también se le denomina de ejecución forzosa o forzada o, asimismo, de ejecución procesal.

Intentaremos hacer una breve descripción de la regulación de los procedimientos de ejecución en cada una de las ramas procesales.

II. *Derecho procesal civil.* En el CPC la ejecución de las sentencias se puede llevar a cabo, a elección de la parte interesada, a través de la llamada *vía de apremio* o por medio del *juicio ejecutivo* (aa. 444, 500 y 505). La *vía de apremio* constituye sólo una etapa procesal —la etapa de ejecución— en la cual existen muy limitadas posibilidades de oposición para la parte condenada (a. 531); en cambio, el *juicio ejecutivo* constituye un nuevo juicio, en el que, no obstante su prevalente función ejecutiva, son mayores las posibilidades de oposición de la parte condenada, para quien no existe en forma expresa la limitación de las excepciones aducibles, y las cuales pueden dar origen —en el caso de que se opongan— a un nuevo juicio ordinario. Por este motivo, es explicable que en la práctica la parte vencedora utilice regularmente la *vía de apremio* y no el *juicio ejecutivo*.

Pueden dar origen a la *vía de apremio* los siguientes títulos: a) las *sentencias firmes*; b) las *sentencias definitivas* apeladas en “un solo efecto” (o efecto ejecutivo); c) las *sentencias interlocutorias*; d) los *convenios* y *transacciones* celebrados por las partes en el juicio y aprobados por el juzgador, y e) los *ludos arbitrales* (aa. 501, 502, 504 y 632 del CPC).

El CPC regula detalladamente las diversas *modalidades* de la ejecución de las sentencias de condena, según condenen a *dar* (pagar una suma líquida o ilíquida de dinero, entregar una cosa mueble o inmueble y entregar una persona), a *hacer* (hechos de carácter personal, impersonal, celebración de un acto jurídico,

rendir cuentas y dividir una cosa común) o *no hacer*. En términos generales, la ejecución de las sentencias que condenan a *pagar una cantidad de dinero* se traduce en el *embargo* y la *enajenación* de bienes de la parte vencida, para pagar con el producto de la enajenación, la suma principal y sus accesorios (la primera señalada generalmente en la sentencia definitiva y los segundos determinados regularmente a través de incidentes de liquidación). La ejecución de las sentencias que condenan a *realizar hechos que no son de carácter personal* o a *celebrar un acto jurídico* se obtiene con la *sustitución* de la parte obligada por un tercero o el juez, respectivamente. La sustitución de la parte obligada por el tercero se hace con cargo a aquélla, y el pago a dicho tercero también puede traducirse en el embargo y enajenación de bienes de la parte vencida. La ejecución de las sentencias que condenan a *la entrega de cosas inmuebles y de personas* se logra, directamente, a través de la *imposición coactiva* de la conducta ordenada en la sentencia, o bien, indirectamente, mediante la utilización de las *medidas de apremio*. La ejecución de la sentencia que condena a la división de la cosa común se lleva a cabo a través de una *junta de los interesados* en la que el juez los exhorta para que se pongan de acuerdo en la división o para que designen un partidor y en caso de no lograrlo, el propio juez se los nombra. En fin, la ejecución de las sentencias que condenan a *la entrega de cosas muebles, la realización de un hecho personal, la presentación de cuentas y a no hacer* se concreta, primero, en la imposición de *medidas de apremio*, y, después, en caso de no obtener por este medio la ejecución, en el *embargo* y *enajenación* de bienes de la parte condenada, para pagar con su producto los daños y perjuicios ocasionados a la parte vencedora por el incumplimiento de la parte obligada.

Al contrario de lo que ocurre con el CPC, el CFPC no sólo no prevé dos posibles formas de ejecución de las sentencias —como son la vía de apremio y el juicio ejecutivo— sino que confunde, bajo el tít. de la ejecución, estas dos instituciones. No obstante, un análisis cuidadoso de las disposiciones de este tít. del CFPC debe conducir a distinguir el procedimiento de ejecución cuando se trata de *sentencias firmes* (que excluye la posibilidad del planteamiento de un nuevo litigio), del procedimiento de ejecución de los *documentos públicos y de los privados reconocidos judicialmente* (que requiere de la presentación de una demanda y del conocimiento previo, así sea breve, del litigio por

parte del juez, quien también debe pronunciar una sentencia para poder proceder en forma definitiva a la ejecución). En consecuencia, a pesar de la aparente confusión, en el CFPC es preciso distinguir la ejecución de las sentencias firmes, las cuales, de acuerdo con la conocida formulación de Liebman, son *títulos ejecutorios* que dan origen a una ejecución definitiva e inmediata, de la ejecución de los documentos públicos y privados reconocidos judicialmente, los cuales son *títulos ejecutivos* que dan motivo a una ejecución provisional, la cual no se convierte en definitiva sino hasta que el juez pronuncie la sentencia sobre la demanda presentada por el actor, es decir, la ejecución provisional se convierte en definitiva hasta que el título ejecutivo se transforma en título ejecutorio por la sentencia pronunciada por el juez.

En relación con la ejecución, conviene tener presente que el a. 4o. del CFPC, después de establecer como regla general que los organismos y las dependencias de la administración pública federal y de los estados tendrán en el procedimiento judicial la misma situación de parte que cualquier otra persona, dispone como excepción que “nunca podrá dictarse en (contra de dichos organismos y dependencias) mandamiento de ejecución ni providencia de embargo”.

Fuera de estas modalidades especiales, las reglas del CFPC sobre el procedimiento de ejecución de las sentencias ejecutoriadas son muy similares a las del CPC, con muy ligeras diferencias que no ameritan comentario aparte.

III. *Derecho procesal mercantil*. Por ser una copia mutilada del CPC de 1884, el CCo. incluyó las reglas sobre vía de apremio dentro del tít. del juicio ejecutivo. Similares consideraciones a las hechas anteriormente sobre el CFPC, habría que hacer sobre el CCo., aunque con sentido inverso: así como en el CFPC se trató de subsumir el juicio ejecutivo dentro del procedimiento de ejecución, en el CCo., en cambio, el *procedimiento de ejecución* de las sentencias quedó confundido con las disposiciones sobre el *juicio ejecutivo*, aunque un análisis cuidadoso de las reglas de dicho Código debe conducir, necesariamente, a distinguir estas dos instituciones. Si bien la sentencia firme es considerada como un título ejecutivo, las excepciones que se pueden aducir en contra de aquélla son sólo las que se pueden oponer en la vía de apremio (aa. 1391, fr. I, y 1397). Sin embargo, se debe aclarar que si la parte vencida llega a oponer alguna de las excepciones permitidas, podrán tener lugar las fases de pruebas,

alegatos y sentencia (aa. 1399 y 1400), aunque en forma claramente diferente a como se deben realizar en el juicio ejecutivo en sentido estricto.

Por lo demás, las reglas del CCo. sobre el procedimiento de ejecución de las sentencias son totalmente insuficientes. Por un lado, sólo prevén la ejecución de las sentencias que condenan al remate de los bienes embargados a la parte vencida, por lo que quedan sin regulación específica las demás sentencias que condenan a dar y las sentencias que condenan a hacer o no hacer. Pero aún la regulación de las sentencias de remate se limita a cinco aa. que prevén el procedimiento de remate de los bienes embargados —tanto muebles como inmuebles—, el cual se lleva a cabo a través del avalúo de dichos bienes, el anuncio del remate y las almonedas públicas, en las cuales el acreedor puede pedir la adjudicación de los bienes en pago de las prestaciones que se le adeuden. Las partes pueden convenir el procedimiento de enajenación y el precio de los bienes embargados (aa. 1410-1414). Ante las omisiones del CCo. sobre el procedimiento de ejecución de las sentencias, habrá que aplicar supletoriamente las normas pertinentes del respectivo código de procedimientos civiles local, como lo previene el a. 1050 del ordenamiento mercantil.

IV. *Derecho procesal del trabajo.* En la LFT se encarga la ejecución de los laudos, de las resoluciones pronunciadas en los procesos sobre conflictos colectivos de naturaleza económica y de los convenios celebrados ante las juntas de conciliación y arbitraje, a los presidentes de dichas juntas (aa. 939 y 940).

En dicha ley se prevé, asimismo, que los laudos y demás títulos ejecutorios deben cumplirse dentro de las setenta y dos horas siguientes a su notificación y se faculta a las partes para convenir las modalidades de su cumplimiento (a. 945). A pesar de que se indica que la ejecución debe despacharse para “el cumplimiento de un derecho” o para “el pago de cantidad líquida, expresamente señalados en el laudo, entendiéndose por ésta la cuantificada en el mismo” (a. 946), la ley regula exclusivamente la ejecución de los *laudos que condenan al pago de una cantidad de dinero*, sin que contenga previsiones sobre la ejecución de los laudos que ordenen “el cumplimiento de un derecho”. En este sentido, se advierte una omisión en las reformas promulgadas en 1979, pues con anterioridad a ellas el a. 844 —actualmente derogado por tales reformas—, preveía en forma expresa la ejecución de los laudos que *condenaran a la entrega de una cosa deter-*

minada, a hacer alguna cosa o a no hacerla. Esta lamentable omisión podría ocasionar algunos problemas prácticos en la ejecución de los laudos mencionados; aunque es claro que, aun sin previsión expresa, dichos laudos deberán ser ejecutados, pues de lo contrario la jurisdicción de los tribunales del trabajo se reduciría a producir meros consejos o recomendaciones de las partes, lo que sería contrario al a. 123, apartado A, de la C, a la naturaleza y la función de los propios tribunales del trabajo y a los principios generales del derecho, de aplicación supletoria conforme al a. 17 de la LFT.

La LFT se limita, pues, a regular en forma expresa la ejecución de los laudos que ordenan el pago de una suma determinada de dinero, la cual se lleva a cabo a través del *embargo* y el *remate de bienes* de la parte condenada.

Por su parte, la LFTSE sólo contiene dos preceptos sobre la ejecución de los laudos: los aa. 150 y 151. El primero consigna genéricamente el deber del tribunal federal de conciliación y arbitraje “de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, y a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes”. El segundo precepto señala, más concretamente, que, a petición de la parte interesada, el tribunal despachará el autor de ejecución y comisionará a un actuario para que, acompañado por dicha parte, requiera en su domicilio a la parte condenada para que cumpla la resolución, apercibiéndola de que en caso de desobediencia, el tribunal le impondrá *medidas de apremio*, las cuales consisten exclusivamente en multas hasta de mil pesos.

V. *Derecho procesal penal.* En el proceso penal ordinario —tanto federal como del Distrito Federal—, la ejecución de las sentencias de condena queda encomendada a la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Gobernación (aa. 575 del CPP y 529 del CFPP). Pronunciada la sentencia firme, los tribunales penales concluyen su intervención en el enjuiciamiento penal, limitándose a remitir una copia certificada de la sentencia a la citada dependencia de la Secretaría de Gobernación, la cual decide tanto el centro penitenciario en el que el reo debe cumplir la pena impuesta, como las diversas modalidades que la ejecución de ésta pueda tener: la libertad preparatoria, la retención, la conmutación, la reducción de la sanción, la remisión parcial de la pena, etc.

Aparte de la intervención ejecutiva en el cumplimiento y las modalidades de la pena por parte de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Gobernación (con la que concurren, en todo caso, el director del respectivo centro penitenciario y su consejo técnico interdisciplinario), el CFPP prevé, también, la fiscalización, por parte del Ministerio Público, del cumplimiento de la pena impuesta, con el objeto de verificar que ésta se ajuste a los términos de la sentencia (aa. 5 y 529).

La ejecución de las penas privativas de libertad se debe llevar a cabo de acuerdo a las previsiones de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, la cual fue promulgada el 8 de febrero de 1971. Esta ley, que tiene vigencia en el Distrito Federal para la ejecución de penas por delitos comunes federales y locales y en toda la república para la ejecución de penas por delitos federales, establece un régimen penitenciario de carácter progresivo y técnico, compuesto, por lo menos, de un periodo de estudio y diagnóstico y otro de tratamiento, el cual se subdivide, a su vez, en las fases de tratamiento en clasificación y tratamiento preliberacional (aa. 3 y 7).

En el Distrito Federal también rige el Reglamento de Reclusorios promulgado el 14 de agosto de 1979. Cada Estado de la República cuenta con su propia Ley sobre Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de Libertad y, algunos de ellos, con los reglamentos de los respectivos centros penitenciarios.

Por último, en el CJM se atribuye la ejecución de las penas —entre las cuales todavía figura la de muerte— a “las autoridades del Fuero de Guerra”, es decir, a la Secretaría de la Defensa Nacional si el reo es miembro del ejército o de la fuerza aérea, o a la Secretaría de Marina, si es de la armada (a. 847). Conviene advertir que, a diferencia de los anteriores ordenamientos procesales penales, en el CJM se da intervención al Supremo Tribunal de Justicia Militar en la decisión de alguna de las modalidades de la ejecución de las penas privativas de libertad, como es el caso de la libertad preparatoria, la retención y la reducción de las sanciones (aa. 855, 865, 867 y 871).

En términos generales, la doctrina procesal penal mexicana considera que el estudio de la ejecución de la pena no corresponde al derecho procesal penal, sino a una rama diferente y especializada en dicho tema, como es el derecho penitenciario, el cual ha tenido importantes desarrollos en épocas recientes.

VI. *Derecho procesal administrativo*. En el CFF no existen previsiones específicas sobre la ejecución forzada de las sentencias que pronuncia el Tribunal Fiscal de la Federación. La jurisprudencia de la SCJ ha sostenido, tomando como punto de partida el a. 27 de la Ley de Justicia Fiscal —la cual fue abrogada por el Código de 1938—, que las sentencias que pronuncia el Tribunal Fiscal de la Federación, como tribunal de “justicia delegada”, son meramente declarativas, por lo que carece de facultades y de medios para ejecutarlas; y que para poder lograr la ejecución de sus sentencias, la parte interesada debe utilizar el juicio de amparo, para que, a través de la ejecución de la sentencia de amparo, dicha parte logre la ejecución de la sentencia del Tribunal Fiscal (tesis 296, 303 y 304 del *Apéndice al SJF 1917-1975*, tercera parte, *Segunda Sala*, pp. 501-502, 509-510 y 514-515, respectivamente). Actualmente, estas tesis de jurisprudencia carecen de apoyo legislativo, pues el a. 27 de la Ley de Justicia Fiscal ya se encuentra derogado y su contenido no fue recogido ni por el CFF ni por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal vigentes. Por otro lado, las sentencias del Tribunal Fiscal —que ya ha sido dotado de plena autonomía— no son siempre meramente declarativas, sino que también pueden ordenar la reposición del procedimiento e indicar los términos en los que la autoridad fiscal debe pronunciar su nueva resolución, en cumplimiento, precisamente, de la sentencia respectiva del Tribunal Fiscal, es decir, pueden contener una condena contra la autoridad fiscal. Y si bien el CFF no contiene normas sobre los medios de apremio ni sobre la ejecución de las sentencias, podría acudir, supletoriamente, a las reglas que el CFPC contiene sobre la materia (a. 197 del CFF). En todo caso, resulta evidentemente contrario al principio de economía procesal obligar a la parte interesada a promover todo un proceso (de amparo) para lograr la ejecución de una sentencia pronunciada en un anterior proceso (ante el Tribunal Fiscal).

En cambio, la LOTCADF prevé, por un lado, los medios de apremio que dicho tribunal puede imponer con el objeto de hacer cumplir sus determinaciones (a. 29), y por el otro, regula la queja, a través de la cual la parte que haya obtenido sentencia estimatoria puede denunciar ante la sala respectiva el incumplimiento en que incurra la autoridad responsable, a la cual si efectivamente ha incumplido, la sala puede amonestar y apercibir de imponerle una multa hasta por dos mil pesos, la que puede ser reiterada si persis-

te en su actitud; para lograr el cumplimiento de la sentencia, la sala puede dirigirse al jefe del Departamento del Distrito Federal para que conmine al funcionario renuente, y, todavía si el pleno lo estima pertinente, puede dirigirse al presidente de la República cuando quien incumpla sea el jefe del Departamento del Distrito Federal (a. 82).

VII. *Derecho procesal constitucional.* La LA es especialmente rigurosa en la regulación de la ejecución de las sentencias de amparo. En los juicios de amparo indirectos, y en los juicios de amparo directos en los que se haya interpuesto revisión, el juez de distrito o el tribunal colegiado de circuito, respectivamente, deben notificar la sentencia firme a la autoridad responsable para que le dé cumplimiento, previniéndole que informe o aquellos acerca de dicho cumplimiento (a. 104). Si en un plazo de 24 horas no se logra o no se inicia el cumplimiento, el juzgador de amparo requerirá al superior jerárquico de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir la sentencia y puede reiterar estos requerimientos a las demás autoridades jerárquicamente superiores, hasta llegar a la más alta; si la autoridad responsable no tuviese superior jerárquico, el requerimiento debe hacerse directamente a ella (a. 105).

En los juicios de amparo directos, la SCJ o el tribunal colegiado de circuito que haya conocido de aquéllos deberán remitir a la autoridad responsable un testimonio de la sentencia firme, con el objeto de que dicha autoridad cumpla con lo ordenado en ésta e informe sobre dicho cumplimiento. Si dentro del plazo de 24 horas no se logra o no se inicia éste, el juzgador de amparo hará los requerimientos mencionados en el pfo. anterior. Una adición hecha con las reformas a la LA promulgadas el 29 de diciembre de 1979, autoriza a la parte interesada para solicitar la ejecución de la sentencia de amparo a través del pago de los daños y perjuicios que haya sufrido, los cuales se deben cuantificar en un incidente en el que se escuche a las partes (a. 106).

Si a pesar de las anteriores medidas, el juzgador de amparo no obtiene el cumplimiento de la sentencia, remitirá el expediente original a la SCJ, la cual, si comprueba las violaciones de la autoridad responsable a la sentencia de amparo y a los requerimientos del juzgador, destituirá a dicha autoridad y la consignará al juez de distrito competente, ante el cual se le debe seguir un proceso penal, en los términos señalados por el a. 107, fr. XVI, de la C (aa. 105 y 106 de la LA).

La propia LA prevé que, ante el incumplimiento de la autoridad responsable y cuando la naturaleza del

acto lo permita, el juzgador de amparo —por sí mismo o a través de su secretario o de su actuario— se trasladará al lugar donde deba cumplirse la sentencia y la ejecutarán directamente. Cuando se trate de la libertad personal y la autoridad responsable no haya cumplido la sentencia en un plazo de tres días, el juzgador de amparo ordenará que se ponga en libertad al reclamante y el encargado de la prisión deberá acatar dicha orden (a. 111).

Por último, la parte que haya obtenido la sentencia de amparo estimatoria cuenta con el recurso de queja para impugnar los excesos o los defectos en que incurra la autoridad responsable en el cumplimiento de la sentencia (a. 95, fr. IV).

v. DERECHO PENITENCIARIO, EMBARGO, JUICIO EJECUTIVO, MEDIDAS DE APREMIO, REMATE.

VIII. BIBLIOGRAFIA: ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, "Síntesis de derecho procesal (civil, mercantil y penal)", *Derecho procesal mexicano*, México, Porrúa, 1977; ARMIENTA, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977; BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*; 8a. ed., México, Porrúa, 1981; BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*; 16a. ed., México, Porrúa, 1981; GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1978; NORIEGA CANTU, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975; OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, México, Harla, 1983; PALLARES, Eduardo, *La vía de apremio*, México, Botas, 1946; ZAMORA-PIERCE, Jesús, *Derecho procesal mercantil*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1977.

José OVALLE FAVELA

Procedimiento legislativo. I. Llábase también proceso legislativo (nosotros preferimos reservar la expresión proceso para la actividad propiamente jurisdiccional) o proceso de formación de la ley. Entiéndese por tal la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.

II. El procedimiento legislativo se encuentra detalladamente previsto en los aa. 71 y 72 de la C vigente. El antecedente inmediato de estas disposiciones se encuentra en las reformas que el año de 1874 se hicieron a la Constitución de 1857, que determinaron, entre otras cosas, la reinstalación del bicameralismo y el otorgamiento del veto presidencial. A partir de 1874 la Constitución reguló al detalle los mecanismos y procedimientos que debían seguirse para la formación de una ley o un decreto.

El Constituyente de 1916-17, acogió con variaciones mínimas lo establecido sobre el particular por la Constitución anterior. Se ha dicho, y creo que con sobrada razón, que la regulación detallista que la Constitución hace del procedimiento legislativo debía ser materia de la legislación reglamentaria más que objeto de la Ley Fundamental.

III. El procedimiento legislativo establecido particularmente por el a. 72 se asienta, a mi manera de ver, en las siguientes bases:

a) Existencia de un sistema bicameral.

b) Existencia de un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones.

c) Necesidad de contar con la conformidad plena de ambas cámaras para la aprobación de una ley o un decreto, dando hasta dos oportunidades en un mismo periodo, a cada cámara, para lograr el consenso.

d) Existencia de un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una ley o decreto.

A pesar de algunas divergencias en la doctrina mexicana, podemos afirmar que el procedimiento legislativo está integrado por las siguientes fases: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de la vigencia.

A) *Iniciativa*. De conformidad con el a. 71 C, sólo tienen facultad de iniciativa las siguientes entidades: el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Esto significa que no poseen facultad de iniciativa legislativa otros órganos de gobierno, como pudiera ser la SCJ, así como los particulares. En el caso del poder judicial el constituyente quiso separar nítidamente la función de interpretación de la ley, que incumbe a este poder y la función de hacer la ley, con lo cual se pretende asegurar la imparcialidad en la función interpretativa del juzgador.

En cuanto hace a los particulares, a pesar de no tener la facultad de iniciativa sí poseen el derecho de petición conforme al a. 8 C. Por esta razón el a. 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en aquello que no contradice a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM); dispone que todas aquellas peticiones de particulares o en general de autoridades que no tengan el derecho de iniciativa, se mandarán pasar por el presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate,

debiendo dictaminar dichas comisiones si las peticiones son o no de tomarse en cuenta. En caso de que la petición sea de tomarse en cuenta, se entiende que la comisión la hace suya y ejerce su facultad de iniciativa.

En cuanto a la facultad de iniciativa del presidente de la República, ésta es una clara muestra de nuestro sistema de coordinación de funciones y atiende a la razón de que el ejecutivo federal es quien cuenta con las mejores posibilidades de entender la situación y problemática del país y por ello de sugerir su implementación normativa.

Al presidente de la República le corresponde en forma exclusiva la presentación de algunas iniciativas como son: las leyes de ingresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, el proyecto de presupuesto de egresos y la cuenta pública anual, a pesar de que estos dos últimos son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. También al ejecutivo federal le corresponde iniciar, en forma exclusiva, el procedimiento de suspensión de garantías, en los términos del a. 29 C, aunque en la especie no se trata de una ley sino de un decreto.

Por lo que hace a las iniciativas de diputados y senadores, debe entenderse que corresponde a un solo diputado o senador, o a un grupo de ellos; en cambio, tratándose de las legislaturas estatales esta facultad le es otorgada al órgano y no a uno o varios de sus miembros. La justificación de que estas entidades gocen del derecho de iniciativa es evidente: representan la voluntad popular y su función natural es la de legislar.

El segundo pfo. del a. 71 C, dispone que las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de las mismas, pasarán desde luego a comisión y las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates. Sobre el particular, debe tenerse presente que el a. 56 del Reglamento, dispone que también las iniciativas presentadas por uno o varios miembros de las cámaras pasarán desde luego a comisión, por lo que en realidad no se da distinción alguna.

B) *Discusión y aprobación o rechazo*. El a. 72 C contiene las diversas hipótesis que pueden presentarse en el procedimiento de formación de la ley. En principio las iniciativas pueden presentarse ante cualquiera de las dos cámaras; la que conoce en primer término de la iniciativa se llama cámara de origen y la otra cámara revisora. El inciso h del a. 72 C dispone, sin em-

bargo, que las iniciativas relativas a empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, deben ser discutidas primero en la Cámara de Diputados. Según don Felipe Tena Ramírez esta disposición obedece a que las contribuciones en dinero y sangre son las que afectan más directamente al pueblo y por ello debe conocerlas primero la “cámara genuinamente popular”.

Por otra parte, existe la regla general de que los miembros de una cámara no pueden promover ante la otra cámara, por lo que las iniciativas de diputados deberán discutirse en esta cámara, sucediendo lo mismo respecto de las iniciativas de los senadores.

Es conveniente destacar que el inciso i del a. 72 C dispone que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos de que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

Ciertamente, el a. 72 C, en lo relativo a los distintos supuestos del procedimiento legislativo, adolece de ordenación y correcta sistematización. Sin embargo, es posible distinguir los siguientes supuestos:

a) Presentado un proyecto de ley ante la cámara de origen y aprobado por ésta, pasa a la revisora, quien, en caso de aprobarlo también, lo deberá enviar al ejecutivo para que éste, si no tuviese observaciones que hacer, lo publique inmediatamente.

b) Si el proyecto de ley es desechado en la cámara de origen, no se puede presentar nuevamente sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

c) Si el proyecto de ley es aprobado en la cámara de origen, pero reprobado totalmente por la revisora, el proyecto vuelve con sus observancias a la de origen para ser discutido nuevamente por ésta, pudiéndose presentar cualquiera de estos dos supuestos:

i) que sea aprobado por la mayoría de los miembros presentes, caso en el cual regresará el proyecto a la revisora para que lo pondere nuevamente. Si la revisora también lo aprobare pasará al ejecutivo para los efectos de su sanción, y

ii) si en la segunda ponderación la revisora nuevamente lo rechaza, el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

d) Aprobado un proyecto de ley en la cámara de origen, pero desechado parcialmente, modificado o adicionado por la revisora, el proyecto debe regresar a la de origen, para que ésta discuta nuevamente pero

sólo respecto de lo rechazado parcialmente, modificado o adicionado, pudiéndose presentar nuevamente dos situaciones:

i) que la cámara de origen apruebe por mayoría absoluta de votos las observaciones de la revisora, caso en el cual el proyecto es enviado al ejecutivo, y

ii) que la cámara de origen no esté de acuerdo con las observaciones de la revisora por el mismo margen de votación, debiendo volver el proyecto a la revisora para una segunda ponderación. Si la revisora ya no insiste en sus observaciones, el proyecto es enviado al ejecutivo, pero si la revisora por la mayoría absoluta de los presentes insiste en su rechazo parcial, modificaciones o adiciones, el proyecto ya no puede presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones. En esta última hipótesis ambas cámaras pueden convenir, por votación de la mayoría absoluta de sus miembros, que la ley se publique sólo con los artículos aprobados.

e) Cuando un proyecto de ley ya ha sido aprobado por las cámaras, debe pasar al ejecutivo para los efectos de su sanción. Esta fase es lo que corresponde al derecho de veto. De acuerdo con el inciso b del a. 72 C se reputará aprobado por el ejecutivo todo proyecto de ley no devuelto a la cámara de origen, con sus observaciones, dentro de los 10 días útiles siguientes a su recepción, a menos de que corriendo ese término el Congreso hubiere concluido el periodo de sesiones, caso en el cual la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

Si el ejecutivo vetare el proyecto de ley, éste regresará a la cámara de origen para ser discutido nuevamente, si fuese confirmado por esta cámara, es decir, si no se estuviese de acuerdo con las observaciones del ejecutivo, por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto pasará a la revisora y si ésta también confirmara el proyecto por la misma mayoría, el proyecto se convierte en ley o decreto regresando al ejecutivo para el sólo efecto de su publicación.

Es conveniente apuntar algunos de los principales aspectos de la discusión y aprobación de una ley previstos en el Reglamento. Abierta la discusión, dispone el a. 95, inmediatamente se dará lectura a la iniciativa y a continuación se leerá el dictamen de la comisión correspondiente y el voto particular cuando lo hubiere. Acto seguido el presidente de la cámara formará una lista de los individuos que deseen hablar en pro y en contra del proyecto, lista a la cual deberá darse lectura antes de iniciar el debate. El proyecto de ley se discutirá primero en lo general, es decir todo el pro-

yecto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Los miembros de la cámara hablarán alternativamente en pro y en contra del proyecto iniciando la discusión quienes se hayan inscrito para hablar en contra.

Los discursos de los parlamentarios no podrán durar más de media hora, a menos de que exista permiso de la cámara.

De acuerdo con el a. 114 del Reglamento antes de cerrarse la discusión tanto general como particular podrán hablar seis individuos en pro y seis en contra, además de los miembros de la respectiva comisión o los secretarios de Estado.

Una vez que hubiesen hablado todos los inscritos, el presidente mandará preguntar si el asunto está suficientemente discutido; de ser así se pasará a recoger la votación pero, en caso contrario, deberá seguir la discusión, siendo sólo necesario que hable un individuo en pro y uno en contra. Cuando se considere que un proyecto no está suficientemente discutido se debe preguntar en votación económica si es de enviarse el proyecto nuevamente a la comisión para que lo reforme; no aceptándose esta propuesta el proyecto o el a. se entenderá desechado.

Los proyectos que pasen de una cámara a otra para los efectos de su revisión deben ir firmados por el presidente y dos secretarios, acompañando el expediente respectivo, el extracto de la discusión y demás antecedentes para que los tenga a la vista la cámara colegisladora.

La cámara revisora no podrá tratar en público los asuntos que se hayan tratado en secreto en la cámara de origen, pero sí podrá tratar en secreto los que en la de origen se hayan tratado públicamente (a. 145).

El inciso f del a. 72 C dispone que en la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Esta disposición resulta un tanto ociosa pues siendo interpretación, reforma o derogación, no deja de ser un acto legislativo; por otra parte la palabra "interpretación" que utiliza esta disposición, no puede ser entendida sino como "aclaración", ya que la función de interpretación de la ley corresponde al poder judicial.

C) *Promulgación o publicación.* Aprobada y sancionada una ley el ejecutivo tiene la obligación de ordenar su publicación a fin de que pueda ser conocida por quienes deban cumplirla. La publicación de la ley se hace en el *DO*. No se insiste en esta fase del proce-

dimiento legislativo, en razón de que en este mismo *Diccionario* se desarrolla en forma particular.

v. CAMARA DE ORIGEN, CAMARA REVISORA, INICIACION DE LA VIGENCIA, INICIATIVA DE LEY, VETO PRESIDENCIAL.

IV. BIBLIOGRAFIA: BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*; 2a. ed., México, Porrúa, 1976; CARPIZO, Jorge; EZETA, Héctor Manuel y otros, *Derecho legislativo mexicano*, México, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973; MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*; 2a. ed., México, Editorial Pax, 1973; SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1971; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 18a. ed., México, Porrúa, 1981.

Jorge MADRAZO

Procedimientos. I. Sustantivo plural cuya raíz latina es *procedo, processi, procedere, proceder*, adelantarse, avanzar. En general procedimiento es la manera de hacer una cosa o de realizar un acto. Procedimiento corresponde a *procédure* en francés, a *procedure* en inglés, *procedura* en italiano y *Verfahren* en alemán.

II. En el lenguaje forense esta voz se ha usado tradicionalmente como sinónimo de juicio o instrucción de una causa o proceso civil (*Escrache*).

José Ma. Manresa y Navarro, uno de los clásicos del procedimentalismo español, dice que procedimiento es la aglomeración o reunión de reglas y preceptos a que debe acomodarse el curso y ejercicio de una acción, que se llama *procedimiento*; y al orden y método que debe seguirse en la marcha de la sustanciación de un negocio se denomina *enjuiciamiento*; el enjuiciamiento determina la acción sucesiva de las actuaciones trazadas por el *procedimiento*. O sea que, para este tratadista, el tecnicismo en cuestión debe interpretarse en sentido normativo y de esta acepción no discrepa la doctrina moderna.

Niceto Alcalá-Zamora y Castillo hace notar que el citado sustantivo no adquirió relieve procesal en su país, sino hasta el siglo XIX, debido al influjo de la codificación napoleónica, dado que en la Partida Tercera, que, como se sabe, es el antecedente histórico de las leyes españolas y latinoamericanas, no aparece empleado dicho vocablo.

Con la erudición que le distingue, el mismo autor considera que probablemente el primero en usar la locución *procedimientos judiciales* habrá sido Juan Martín Carremolino en una obra aparecida en 1839.

En nuestro Continente, tres años antes de la aparición de aquella obra, el 11 de marzo de 1833, el general Andrés de Santa Cruz, presidente de la República de Bolivia, promulgó el Código de Procederes de Santa Cruz, sancionado por el Congreso Constitucional de su país y editado en el mismo año en la imprenta Chiquisaca, dirigida por Ailón y Castillo, en la ciudad de Chiquisaca de aquel país. Tal ordenamiento, según relata Couture (que tuvo en sus manos un ejemplar del mismo) abarcaba las materias civil y penal, constaba de 1534 aa. y fue el primer código de América.

III. En nuestro país, tal como ocurría en España por aquellos años, las obras didácticas de procedimientos judiciales se denominaban así unas, y otras práctica forense. Podemos recordar, p.e., la que el ilustre jurisconsulto y político Manuel de la Peña y Peña, publicó en la ciudad de México durante los años de 1835 a 1839, *Práctica forense mexicana*, dividida en cuatro tomos y que sirvió de texto en la Escuela Nacional de Jurisprudencia durante muchos años.

En la generalidad de los países latinoamericanos, el nuestro inclusive, durante la segunda mitad del siglo XIX y hasta las primeras décadas del presente, fue también libro de texto en las escuelas de derecho, el *Tratado histórico, crítico, filósofo de los procedimientos judiciales en materia civil*, de José de Vicente y Caravantes.

IV. Por cuanto al uso del sustantivo francés *procédure* en la legislación napoleónica, éste apareció por primera vez en el *Code de Procédure Civile* (código de procedimiento civil) promulgado en 1806, que entró en vigor el 1o. de enero de 1807.

A la pregunta de cuál habrá podido ser la razón que inspiró el empleo de aquel sustantivo a la cabeza de tan importante cuerpo legal, es posible aventurar la suposición de que lo haya motivado la dedicación profesional de los autores del anteproyecto del mismo, dado que fueron todos ellos, juristas eminentemente prácticos, como puede juzgarse por las actividades a que estuvieron dedicados, a saber: Treilhard, Presidente del Tribunal de Apelación de París; Berthereau, Presidente del Tribunal del Sena; Try, Comisario del Gobierno ante el Tribunal de Apelación de París, y Pigueau, antiguo Abogado ante el Tribunal del Chatelet. El nombramiento de esta Comisión se dio a conocer por decreto de 3 germinal, año X (24 de marzo de 1802).

V. En cuanto a los países latinoamericanos, predomina el vocablo procedimientos en la denominación

de la mayoría de sus códigos procesales de las materias civil y penal, si bien en algunos de ellos, como los de Argentina, Brasil, Guatemala y otros, de pocos años a la fecha se ha cambiado ya por el más apropiado de, código procesal o código del proceso civil, penal, etc.

En México la denominación tradicional se mantuvo para los cursos facultativos correspondientes, hasta la primera treintena del presente siglo, época en que comenzó a llamárseles cursos de derecho procesal.

Asimismo los códigos de esta materia siguen llevando el epígrafe de *procedimientos*, civiles o penales, conforme al objeto que reglamentan.

En cambio, la LFT de 1970, en su tít. XIV lleva la denominación de "*Derecho procesal del trabajo*", que conserva en la reforma de todo ese tít. que entró en vigor el primero de mayo de 1980, con un articulado que a todas luces está fuera de lugar, puesto que debió de independizarse en su oportunidad, para constituir, un código aparte con los 306 aa. que lo componen, comprendiendo el tít. XV, intitulado "*Procedimientos de ejecución*".

v. PROCEDIMIENTOS PENALES.

VI. BIBLIOGRAFIA: ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Cuestiones de terminología procesal*, México, UNAM, 1972; COUTURE, Eduardo J., "Trayectoria y destino del derecho procesal hispanoamericano", *Boletín de la Facultad de Derecho de Montevideo*, Montevideo, núm. 3, 1940, MANRESA Y NAVARRO, José María, *Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1856, t. II; OLIVA SANTOS, Andrés de la, *Lecciones de derecho procesal*, Barcelona, Romargraf, 1982, t. I; PERRROT, Roger, *Cours de droit judiciaire privé*, París, Les Cours de Droit, 1974-1975, t. I; VICENTE Y CARAVANTES, José de, *Tratado histórico crítico y filosófico de los procedimientos judiciales en materia civil*, Madrid, Imprenta de Gaspar y Roig, 1856, t. II.

Ignacio MEDINA LIMA

Procedimientos agrarios. I. Reza así el tít. quinto de la Ley Federal de Reforma Agraria, para referirse a los diversos pasos que deben darse en cada una de las acciones de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques, aguas, objeto de la mencionada reforma agraria. Además, son también procedimientos agrarios otro tipo de acciones de muy diferente naturaleza, tales como son las permutas, fusiones, divisiones y expropiaciones de ejidos; los trámites para la determinación de las propiedades inafectables; los trámites para el reconocimiento, titulación y deslinde de bienes

comunales; así como los procedimientos propiamente de nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad; los de suspensión y privación de derechos agrarios, y, finalmente, los trámites por conflictos internos de los ejidos y comunidades.

II. Cabe subrayar que todos estos procedimientos y trámites tienen en común, su marcado carácter administrativo, pese a que por excepción se admite o se concluye en verdaderos procedimientos jurisdiccionales, según acontece, p.e., tratándose del juicio de inconformidad en los conflictos por límites de bienes comunales y la excepción de los casos en que se admite el juicio de amparo.

Este carácter eminentemente administrativo de los procedimientos agrarios proviene del hecho de que todas las autoridades agrarias, menos el presidente de la República, son consideradas por la C como autoridades de mero trámite, o encargadas únicamente de hacer los diversos trámites de que se trate, para elevarlos posteriormente al presidente de la República, quien tiene la consideración legal de ser la suprema autoridad agraria, a quien compete dictar las resoluciones definitivas en dichos asuntos agrarios.

Con todo, ya examinando más detenidamente esos diversos procedimientos, fácilmente veremos que, por las funciones que se ejercen de hecho, presentan otros caracteres, como el ser procedimientos de tipo jurisdiccional en algunos casos, lo que ha dado pie para insistir en la necesidad de la creación de una verdadera y propia jurisdicción agraria.

Existe, pues, una profunda concentración de la competencia en materia agraria a favor del gobierno federal y, en menor cuantía, de los gobiernos estatales. El mandato de la reforma agraria, se ha venido encomendado legalmente al ejecutivo federal, cuyo titular, decíamos que era la máxima autoridad agraria y la instancia última en casi todos estos procedimientos, no obstante que la aplicación de la legislación agraria implica, no sólo trámites administrativos de dotación, restitución o ampliación de tierras, sino la necesaria solución de problemas de verdadero contenido jurisdiccional. De hecho, esta legislación ha convertido al gobierno federal principalmente en el tutor por excelencia del reparto de tierras, en el tutor de los ejidos. De manera que todo comienza y todo termina con una instancia administrativa, con muy escasas excepciones, como son los pocos supuestos en que se admite el juicio de amparo o la intervención de la SCJ para resolver litigios agrarios.

v. DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS, REFORMA AGRARIA, REPARTO DE TIERRAS, RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS.

III. BIBLIOGRAFIA: CHAVEZ PADRON, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*; 3a. ed., México, Porrúa, 1979; MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El problema agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria*; 16a. ed., México, Porrúa, 1979.

José BARRAGAN BARRAGAN

Procedimientos penales. I. Son las diversas etapas en las cuales puede dividirse el proceso penal, comprendiendo los trámites previos o preparatorios.

II. Los procedimientos que integran el proceso de carácter penal pueden entenderse en un doble sentido, en el propio de las distintas etapas que lo integran, o los que configuran los aspectos paralelos, como son los relativos a los enjuiciamientos castrense, de los funcionarios públicos y el de los menores.

Abordamos sólo la primera concepción pues la segunda constituye en realidad el examen de otros tipos de proceso de carácter represivo.

III. El primer sector de los procedimientos penales está constituido por las *etapas de carácter previo o preparatorio*, entre las cuales pueden comprenderse la averiguación previa, la declaración de procedencia y el juicio político de los funcionarios públicos, en virtud de que estos trámites son indispensables para poder iniciar el proceso penal en sentido estricto, a través de la consignación del Ministerio Público (MP) ante el juez o tribunal competente para conocerlo.

A) La *averiguación previa* es la investigación que debe realizar el MP con el auxilio de la policía judicial, con el fin de reunir los elementos necesarios para demostrar la existencia del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculpado, de acuerdo con lo establecido por los aa. 262-286 del CPP; 113-133 del CFPP, y 446-450 del CJM.

Como en nuestro ordenamiento no existe el llamado juez de instrucción, quien de acuerdo con el modelo francés fiscaliza estas investigaciones preliminares, las mismas se realizan a través de un procedimiento que puede calificarse de administrativo.

B) *El procedimiento de procedencia* tiene su apoyo en el a. 111 de la C de acuerdo con la reforma constitucional promulgada en diciembre de 1982, de acuerdo con el cual no se puede proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

los ministros de la SCJ; los secretarios del despacho; los jefes de los departamentos administrativos incluyendo el del Distrito Federal (DF); y los procuradores generales de la República y de justicia del DF; por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, sin que previamente la Cámara de Diputados del propio Congreso Federal declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión respectiva, si ha lugar a proceder contra el inculcado.

Este procedimiento de procedencia está reglamentado por los aa. 25-29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LR), publicada el 31 de diciembre de 1982, y de acuerdo con los cuales, la sección instructora de la mencionada Cámara de Diputados realiza una averiguación previa, puesto que está obligada a practicar todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del llamado fuero constitucional (en realidad, inmunidad) cuya remoción se solicita.

Sin esta declaración de procedencia no se puede iniciar o seguir un proceso penal contra los citados servidores públicos, en virtud de que si se advierte que se tramita dicho proceso sin haberse efectuado el mencionado procedimiento previo, la secretaría de la citada Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente deben enviar oficio al juez o tribunal que conozca de la causa a fin de que suspenda el procedimiento, en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder (a. 29 de la citada LR).

Este mismo sistema, si es que todavía no se ha regulado, debe seguirse en las leyes locales de responsabilidades, de acuerdo con las bases establecidas por el a. 109 de la propia C reformado también en diciembre de 1982.

C) *El juicio político.* De acuerdo con el a. 111 de la C en su texto original y con las leyes de responsabilidades federales de 1940 y 1980 pudiera considerarse como un enjuiciamiento autónomo, por hablarse de delitos y faltas de carácter oficial, pero siempre como una condición para el proceso penal en sentido estricto. En los términos del vigente a. 110 de la C, debe estimarse como una etapa previa al juicio criminal.

Según el mencionado a. 110 de la C, podrán ser sometidos al referido juicio político: los senadores y diputados al Congreso de la Unión; los ministros de la SCJ; los secretarios del despacho; los jefes de departamentos administrativos, incluyendo el del DF; los magistrados de circuito y jueces de distrito; los magistra-

dos y jueces del fuero común del DF; los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. También pueden ser objeto de este procedimiento los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de tribunales superiores de las entidades federativas, pero sólo por violaciones graves a la propia C y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El procedimiento en el juicio político está regulado por los aa. 9o.-24 de la LR de diciembre de 1982, y de acuerdo con los mismos se desarrolla en dos instancias, la primera ante la Cámara de Diputados del Congreso Federal, en la cual se realizan la investigación previa y la etapa de instrucción para determinar la culpabilidad de los citados servidores, que de aprobarse por mayoría absoluta del número de miembros presentes, debe sostenerse como acusación por una comisión de tres diputados ante el Senado, el cual decide por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes la aplicación de la sanción de índole político, que consiste en la destitución y la inhabilitación desde uno hasta veinte años, según la gravedad de la infracción. Si se trata de funcionarios locales, la resolución es declarativa y se comunica a la legislatura de la entidad respectiva, para que proceda en ejercicio de sus atribuciones.

A los procedimientos de procedencia y del juicio político, es aplicable supletoriamente el CFPP (a. 45 de la LR).

IV. La siguiente etapa, ya dentro del proceso penal en sentido propio y una vez agotada la etapa previa de la averiguación administrativa, el procedimiento de procedencia o el juicio político, se ha calificado como *instrucción*, y se inicia con la consignación, es decir con la instancia a través de la cual el MP ejercita la acción penal ante el juez que se considera competente (aa. 5o. y 6o. CPP, 136 CFPP).

La instrucción es también denominada sumario judicial y según la doctrina mexicana, en la misma se hace una investigación por el juzgador para determinar la existencia de los delitos y la responsabilidad o irresponsabilidad del acusado. En consecuencia, en dicha etapa tienen aplicación los derechos del procesado establecidos por el a. 20 de la C, de manera que debe rendir la declaración preparatoria y dentro de las setenta y dos horas dictarse el auto de formal prisión

o de sujeción a proceso, así como recibirse las pruebas respectivas (aa. 287-304 del CPP, 168-290 del CFPP, 451-622 del CJM).

V. La fase final del proceso recibe el nombre de *juicio penal*, y se inicia en cuanto el juez expide el auto por el cual se declara cerrada la instrucción, es decir cuando considera que se han reunido todos los elementos necesarios que constituyen el objeto del proceso.

Esta fase final del juicio se divide a su vez en dos sectores que no siempre se distinguen claramente en particular en el llamado procesamiento sumario (en realidad plenario rápido). La primera se califica como preparatoria pues en ella se formulan las conclusiones tanto del MP como de la defensa y se cita para la audiencia de fondo, y es en esta audiencia en la que concluye el procedimiento con las pruebas y alegatos de las partes y el pronunciamiento de la sentencia.

En la calificada como etapa preparatoria del juicio penal deben distinguirse dos formas de procedimiento, es decir la calificada como sumario (en cuanto a la brevedad del mismo) y el que se conoce como juicio ordinario.

A) *El procedimiento sumario* procede, en los términos de los aa. 305 del CPP y 152 del CFPP cuando se trate de flagrante delito, exista confesión rendida ante la autoridad judicial y la pena aplicable no exceda en su término medio aritmético de cinco años de prisión, o sea alternativa o no privativa de libertad. El ordenamiento distrital agrega que también se seguirá el procedimiento sumario cuando en el acto en que se dicte el auto de formal prisión o sujeción a proceso o dentro de los tres días siguientes a su notificación, el inculpado o su defensor, manifiesten que se conforman con él y que no tienen más pruebas que ofrecer salvo las conducentes a la individualización de pena o medida de seguridad y el juez no estime necesario practicar otras diligencias. En este tipo de procedimiento la etapa preparatoria de la audiencia de fondo se reduce considerablemente (aa. 308-310 del CPP y 152 y 307 del CFPP).

B) En el *procedimiento ordinario*, una vez cerrada la instrucción, los actos preparatorios de la audiencia de fondo consisten en la formulación de las conclusiones del MP, y si estas son acusatorias, se cita para audiencia final (aa. 325 CPP, 305 CFPP y 623 CJM).

VI. *La fase conclusiva del juicio penal*. Esta se desarrolla esencialmente en la audiencia de fondo, en la que se repiten diligencias de prueba cuando fuese ne-

cesario, se formulan alegatos y se pronuncia el fallo en la propia audiencia o dentro de un breve plazo posterior (aa. 326-329 del CPP; 306 del CFPP; 623-717 del CJM).

v. CONCLUSIONES DEL MINISTERIO PUBLICO, CONSIGNACION, JUICIO PENAL, JUZGADOS PENALES, MINISTERIO PUBLICO.

VII. BIBLIOGRAFIA: ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, "Síntesis del derecho procesal (civil, mercantil y penal)", *Derecho procesal mexicano*, México, Porrúa, 1977, t. II; ÁRILLA BAS, Fernando, *El procedimiento penal en México*; 7a. ed., México, Editores Unidos Mexicanos, 1978; COLIN SANCHEZ, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*; 2a. ed., México, Porrúa, 1977; FRANCO SODI, Carlos, *El procedimiento penal mexicano*; 4a. ed., México, Porrúa, 1957; GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*; 4a. ed., México, Porrúa, 1983; GONZALEZ BLANCO, Alberto, *El procedimiento penal mexicano en la doctrina y en el derecho positivo*, México, Porrúa, 1975; GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Principios de derecho procesal mexicano*; 7a. ed., México, Porrúa, 1983; PIÑA Y PALACIOS, Javier, *Derecho procesal penal*, México, Talleres Gráficos de la Penitenciaría del DF, 1947; RIVERA SILVA, Manuel, *El procedimiento penal*; 13a. ed., México, Porrúa, 1983.

Héctor FIX-ZAMUDIO

Proceso, v. DERECHO PROCESAL, JUICIO.

Procuraduría Agraria. I. Dependencia de la administración pública federal encargada de brindar servicios gratuitos a los campesinos del país con el objeto de ayudarlos en todos los trámites correspondientes a la administración de justicia agraria en sus distintas acciones y sus diversas instancias procedimentales. Trámite dado a los expedientes agrarios por las autoridades encargadas de practicar las investigaciones y diligencias necesarias, relativas a las solicitudes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas; incluidas todas las gestiones que conforme a la ley deban realizarse en beneficio de los campesinos interesados hasta la obtención del dictamen legal que proceda, una vez calificadas sus pretensiones.

II. Expresa el a. 27 de la C (fr. VII) que "los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren"; pero aquellos núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución, por imposibili-

dad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten (fr. X). Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, quienes las turnarán a comisiones mixtas que se encargarán de sustanciar los expedientes relativos y emitirán dictámenes que aprobarán o modificarán los propios gobernadores, ordenando se de posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedan. Los expedientes pasarán al ejecutivo federal para que sea éste, como suprema autoridad agraria, quien dicte la resolución definitiva en un plazo prudente (fr. XII).

Las reglas para dar un trámite eficaz a dichas solicitudes quedaron insertas en el Código Agrario y actualmente lo están en la Ley Federal de Reforma Agraria promulgada en el mes de marzo de 1971. Sin embargo, pese al interés del legislador por facilitar a los campesinos su tramitación, el procedimiento se ha llenado de tantos tecnicismos y de varias instancias, que ha sido necesario crear un cuerpo no sólo de consultores sino de expertos asesores encargados de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas, no sólo para que obtengan una rápida resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra, sino como necesaria consecuencia de la reforma agraria.

III. Con fecha primero de julio de 1953 el entonces presidente señor Adolfo Ruiz Cortines dispuso por decreto la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, en cuyas consideraciones estimó que aun cuando en el texto del Código Agrario y sus reglamentos se había procurado simplificar la tramitación de los expedientes agrarios, la frecuente demora sufrida por los interesados en las solicitudes respectivas, debida a su falta de dirección y conocimientos de las gestiones que debían realizar de acuerdo con la ley, ocasionaba la intervención de diversas autoridades con la consiguiente pérdida de tiempo, en perjuicio del buen funcionamiento de la administración pública y de los intereses de los propios gestores.

Con base en este decreto empezó a desempeñar funciones procesales la Procuraduría Agraria, dependiente en esa época del extinto Departamento Agrario y actualmente bajo el control de la Secretaría de la Reforma Agraria, con oficinas en cada uno de los

Estados de la República y el número de procuradores necesario para atender los problemas inherentes al proceso agrario, parte del derecho procesal social, como atinadamente lo ha señalado en varios estudios y comentarios el doctor Fix-Zamudio.

En efecto, debido a la necesidad de superar obstáculos del derecho procesal civil, como él dice, inspirado en criterios liberales e individualistas, empezó a abrirse paso la necesidad de encontrar nuevas fórmulas procesales para tutelar los derechos de los grupos humanos más débiles. Estos principios fueron introducidos inicialmente en el proceso laboral, pero bien pronto se proyectaron al derecho procesal agrario en sus aspectos de tutela de los campesinos en relación con los terratenientes y en especial respecto de los diversos sistemas de reforma agraria implantados por numerosos ordenamientos, muchos de ellos en Latinoamérica, bajo la inspiración de la reforma agraria mexicana; todo lo cual ha dado lugar a lo que se ha denominado derecho procesal social agrario, y que ha florecido de manera extraordinaria a partir de la segunda posguerra.

IV. El proceso agrario se inicia, como lo hemos expresado, con las pretensiones de los núcleos de población para que les sean dotadas o restituidas tierras o aguas. Conforme a la ley, la tramitación puede iniciarse de oficio por las autoridades agrarias competentes mediante un proceso a base de acción en el que es suplida oficiosamente la actividad procesal de los campesinos. Ahora bien, como lo hizo notar el doctor Alcalá-Zamora y Castillo, los diversos procedimientos de nuestras leyes agrarias han resultado tan complicadas, ya que al lado de verdaderos procesos existen diversos procedimientos administrativos e inclusive algunos que pueden situarse dentro de la jurisdicción voluntaria, tal circunstancia ha obligado a que sea el cuerpo de procuradores agrarios quienes se encarguen, en representación de los núcleos de población, de cuestiones que para los campesinos resultarían complicadas y onerosas.

¿Cuáles son las funciones de la Procuraduría Agraria? Podríamos sintetizarlas en las siguientes:

Primera, organizar sistemas de información y orientación para que las demandas de los sectores agrarios sean tramitadas por los conductos adecuados a fin de lograr la mayor eficiencia de la administración agraria. En caso necesario deberán ser los procuradores agrarios los encargados de redactar y tramitar dichas demandas.

Segunda, asesorar en forma gratuita a los campesinos, a las autoridades ejidales y a las comunidades agrarias, en todos los asuntos en que estén interesados y de ser requeridos sus servicios, representar a estos sectores de población otorgándoles personalidad legal suficiente para que intervengan en todas las acciones que se intenten, cualquiera sea su naturaleza.

Tercera, llevar a cabo la investigación y esclarecimiento de las reclamaciones que sean presentadas en relación con violaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, o en contra del personal que tenga a su cargo la aplicación estricta de la legislación agraria.

Cuarta, estudiar y opinar sobre las quejas y reclamaciones que se formulen por particulares, ejidatarios y comuneros, en términos del reglamento interior que se redacte o instituya dentro de cada una de las delegaciones agrarias en la República, a fin de ajustarse a las normas que se establezcan para la tramitación en particular de cada expediente, atenta la especialidad del procedimiento agrario de que se trate. (Recuérdese que la ley divide en siete los procedimientos agrarios: de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; de permutas, fusión, división y expropiaciones ejidales; determinación de propiedades inafectables; reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales; de nulidad y cancelaciones; de la suspensión y privación de derechos agrarios, y sobre los conflictos internos de los ejidos y comunidades.)

Quinta, intervenir, por la vía conciliatoria, en la solución de las controversias agrarias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando puedan resultar afectados los intereses de los núcleos de población; así como en los conflictos que se susciten por límites, deslindes, señalamientos de zonas de protección de tierras ejidales, comunales y pequeñas propiedades.

Sexta, practicar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios en cualquier lugar del territorio de la República, en los términos a que se refiere la ley, para en su caso, solicitar la colaboración de las autoridades correspondientes para el desahogo de las denuncias de investigación que sean necesarias.

Séptima, practicar de oficio y mandar desahogar a petición de los interesados, ya sea en el periodo de investigación o dentro de cualquier procedimiento, las diligencias necesarias y conducentes para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedad

afectables, así como de los actos de simulación. Toda instrucción respecto de cualquier procedimiento, deberá llevarse a cabo con audiencia de los interesados hasta culminar en el dictamen que para cada caso señala la ley.

V. Actualmente la Procuraduría Agraria es una dependencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, pero tiene establecidas oficinas en todos los estados de la República y en algunos de ellos en los municipios de mayor importancia agraria. Conforme a su reglamento interior su oficina coordinadora atenderá las promociones de las procuradurías estatales para activar los expedientes que lleguen a la Secretaría; es la encargada de mantener relaciones con otras dependencias del gobierno federal o estatal, y debe concentrar los informes mensuales que rindan los procuradores agrarios en el país.

El personal que atienda los asuntos no podrá poseer predios rústicos cuya extensión exceda a la superficie asignada a las propiedades inafectables; tampoco desempeñará cargo alguno de elección popular ni puede ser dirigente de organizaciones campesinas o de propietarios de tierras. Su honorabilidad debe ser reconocida y en algunos casos se exige examen de capacidad para el desempeño de algunos cargos técnicos o administrativos en los que se requiere poseer título legal o reconocida aptitud en materia agraria.

Recientemente han sido organizadas ligas femeniles agrarias para la realización de un número indeterminado de actividades relacionadas con la actuación de la mujer campesina en algunos cuerpos consultivos o de acción femenil. A los procuradores agrarios se ha encargado su dirección y orientación y en estos casos, de resultar necesario, ha sido nombrado personal femenino también, encargado de atender estas cuestiones.

Finalmente, han sido establecidas severas sanciones en aquellos casos de incumplimiento del personal de las procuradurías, y son los siguientes: cuando los servicios no sean prestados en forma gratuita y se exijan ayudas pecuniarias por cualquier concepto; cuando los procuradores actúen con carácter político o ideológico, y cuando existan quejas comprobadas de campesinos que hayan resultado afectados con actuaciones ineficaces o dolosas. De comprobarse cualquier denuncia ello ameritará la destitución del cargo y la aplicación, en lo que resulte procedente, de la LR.

v. DERECHO AGRARIO, PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.

VI. BIBLIOGRAFIA: ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*; 2a. ed., México, UNAM, 1970; CERVANTES AHUMADA, Raúl, "Tribunales agrarios. Necesidad de su creación", *Estudios Agrarios*, México, año III, núm. 8, mayo-agosto de 1964; CHAVEZ PADRON, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*; 2a. ed., México, Porrúa, 1977; FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Introducción al estudio del derecho procesal social", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, Madrid, núm. 3, 1965; MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El problema agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria*; 16a. ed., México, Porrúa, 1979.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

Procuraduría de la Defensa del Trabajo. I. Organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el ámbito federal y del gobierno de las entidades federativas y del Distrito Federal en el nivel local, que tiene funciones de representación, asesoría, prevención, denuncia, coordinación y conciliación en beneficio de los trabajadores y de los sindicatos obreros.

II. A pesar de que desde 1929 se había federalizado la facultad de legislar en materia de trabajo; no obstante que el primer cuerpo normativo de alcances nacionales fue la LFT de 18 de agosto de 1931 y que ésta contemplaba a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo como una de las autoridades laborales, es hasta el 11 de septiembre de 1933 cuando se publica en el *DO* el reglamento correspondiente a dicha dependencia.

El presidente Manuel Avila Camacho promulgó el Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal el 24 de noviembre de 1944; no debe olvidarse que aunque la federación legislaba en exclusiva sobre la materia jurídica laboral, el Distrito Federal y los estados compartían la facultad de administrar justicia y de mediar en la resolución de la conflictiva laboral a través de las juntas de conciliación y arbitraje y de sus departamentos administrativos del trabajo.

Como puede observarse, la constitución de las procuradurías en los ámbitos federal y local, así como la expedición de los reglamentos correspondientes, no estuvieron en consonancia con la celeridad que demanda la protección de las reivindicaciones obreras dentro de la rama más dinámica y representativa del derecho social: el derecho del trabajo. Las entidades federativas reglamentaron el funcionamiento de sus procuradurías con cierta lentitud; a la fecha todas

cuentan con un reglamento que recoge y reproduce las experiencias, vicios y aciertos del "centro"; es decir, las disposiciones y directrices contenidas en los reglamentos de la Procuraduría Federal y del Distrito Federal.

III. En fechas recientes los reglamentos de las dos procuradurías citadas se han actualizado; v. *DO* de 2 de junio de 1975 para el caso de la Procuraduría Federal y *DO* de 6 de enero de 1982, así como la *Gaceta Oficial* del DDF de primero de febrero de 1982, para lo concerniente a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal.

En virtud de que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo recibe del a. primero de su reglamento la encomienda consistente en "coordinar sus funciones con todas las autoridades laborales del país, especialmente con las Procuradurías de la Defensa del Trabajo que funcionan en cada uno de los Estados", analizaremos brevemente su base legal, estructura y funcionamiento.

IV. El a. 523 de la LFT prescribe que la aplicación de las normas laborales compete, entre otras autoridades y en su respectiva jurisdicción, a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo; luego en siete preceptos (aa. 530-536 LFT) fija los aspectos básicos de su alta función social.

El a. segundo del Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo se refiere a la integración de los órganos de ésta, en la forma siguiente: un procurador federal; un secretario general; dos procuradores auxiliares generales (de asesoría, conciliación y quejas y de defensoría y conflictos); los procuradores auxiliares que sea necesario acreditar ante diversas autoridades jurisdiccionales y administrativas; un cuerpo de peritos; un centro de información sobre derechos del trabajador, así como las dependencias internas necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Diversas actividades de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo merecen ser destacadas; particularizaremos, por límites de espacio, las que corresponden a los aa. sexto, séptimo y octavo de su reglamento y que consisten en "interponer demanda de amparo ante las autoridades competentes, siempre que sea procedente, y seguir el juicio hasta obtener sentencia ejecutoriada"; representar o asesorar a los trabajadores o a sus sindicatos en los juicios de amparo en que figuren como terceros interesados; y que todos los servicios que preste serán gratuitos.

Es promisorio ver que últimamente se amplía el alcance de los servicios que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo presta a la clase trabajadora; la construcción misma de un nuevo edificio forma parte de esa intención de estar a tono con la función social de brindar esa suerte de “defensoría de oficio” a la clase que más la necesita, coadyuvando así a ese desequilibrio necesario en el derecho del trabajo —sobre todo en materia procesal— o al logro de la igualdad por compensación, como decía Couture.

v. JUICIO LABORAL, JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

V. BIBLIOGRAFIA: CONFEDERACION REGIONAL OBRERA MEXICANA, “Procuraduría de la Defensa del Trabajo. Organización, funciones e información” (ponencia de la CROM), *Revista del Trabajo*, México, t. II, núm. 141, octubre de 1949; SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, “Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo”, *Trabajo y Previsión Social*, México, t. XIII, núm. 53, junio de 1942; TORRES JARA, Ma. Teresa, “Funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo”, *Revista Mexicana del Trabajo*, México, 6a. época, t. XIV, núm. 3, julio-septiembre de 1967; TRUEBA URBI-NA, Alberto, *Nuevo derecho administrativo del trabajo*, México, Porrúa, 1979, t. I; VILLAMIL CASTILLO, Carlos, “La Procuraduría de la Defensa del Trabajo y las tendencias del gobierno actual”, *Revista del Trabajo*, México, t. I, núm. 2, septiembre de 1937.

Braulio RAMIREZ REYNOSO

Procuraduría Federal del Consumidor. I. Procuraduría, en su significación más amplia, es el oficio o cargo de procurador, que realiza funciones de procuración; es decir, llevar a cabo diligencias de cuidado y manejo adecuado de los negocios de otro. La procuraduría es también la oficina en donde despacha el procurador.

Es procurador, no solamente el titular de una dependencia encargada de administrar justicia, sino también el abogado o licenciado en derecho que defiende ante los tribunales, en forma oral o escrita, los intereses de las personas que le encomiendan sus asuntos.

II. Técnicamente, la Procuraduría Federal del Consumidor, se define como un “organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora” (a. 57 LPC).

III. Históricamente, la Procuraduría del Consumi-

dor es una derivación del *ombudsman* sueco-finlandés (Donald Rowat), que ejercía las funciones de representante de los ciudadanos afectados por actos de los funcionarios públicos cometidos en exceso de sus facultades. *Ombud*, se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra, como lo que realiza el *Justitie Ombudsman* en el Parlamento sueco, en favor de los ciudadanos.

No nace pues el *ombudsman*, como una institución exclusivamente protectora de los consumidores, sino, de los ciudadanos en general. En cambio, en el sistema anglosajón el *consumer ombudsman* (Sánchez-Cordero Dávila) sí realiza un papel específico de velar por los intereses de los consumidores.

A veces se piensa (MacDermot) que el *ombudsman* es una institución básicamente anglosajona, inútil en los países de *jus civile*, que gozan de un sistema desarrollado de derecho administrativo. Ciertamente, la figura se ha difundido con mayor rapidez en los países del *common law*; sin embargo, se originó en un país de *jus civile* (Suecia) y muchas otras naciones la han acogido, como Francia que la adoptó en 1973, bajo la denominación de *le médiateur*.

La tarea más importante que se atribuyó al cargo, creado en 1713 y ejercido por el procurador supremo (*Högste Ombudsmannen*), era la de supervisar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, cuidando que los servidores públicos desempeñasen su trabajo adecuadamente.

IV. *Funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor (PFC)*. La oficina central de la PFC se encuentra en la ciudad de México. Existen delegaciones (hasta 1982, 37 en total) en cada una de las entidades federativas, debiendo establecerse representaciones de ella, en otros lugares en que se considere indispensable (a. 58, pfo. 1o. LPC).

A. *Organigrama*. La organización de la PFC, es como sigue: procurador federal; comisión interna de administración y programación; unidad de difusión y relaciones públicas; asesoría; secretaría particular; subprocuraduría ejecutiva; subprocuraduría técnica; subprocuraduría de organización colectiva; dirección general de administración; dirección general de organización, programación y evaluación; dirección general de delegaciones federales; dirección general de quejas; dirección general de conciliación; dirección general de arbitraje; dirección general de asuntos jurídicos, y dirección general de organización colectiva.

B. *Facultades*. Tiene, entre otras, las siguientes:

representar los intereses de la población consumidora ante cualquier clase de autoridades administrativas y jurisdiccionales —en este caso previo otorgamiento del mandato correspondiente—; representar colectivamente a los consumidores, ante instituciones públicas u organismos privados, proveedores de bienes y prestadores de servicios; estudiar y proponer medidas encaminadas a proteger los derechos de los consumidores; asesorar a éstos en forma gratuita; denunciar ante las autoridades que corresponda los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de productos y servicios, así como la existencia de prácticas monopólicas o que tiendan a crear monopolio; conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, fungiendo como amigable componedor entre las partes; en general, velar dentro de su ámbito de competencia por el cumplimiento de la ley y de las disposiciones emanadas de ella (a. 59 LPC).

Otras de sus atribuciones, son las de solicitar a la autoridad administrativa que corresponda, que regule la venta de aquellos productos o servicios perjudiciales para la salud de los consumidores (a. 62); así como “velar por que los contratos de adhesión no contengan cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores o les impongan obligaciones inequitativas”. En estos casos, puede promover la procuraduría, la modificación o la nulidad de las cláusulas evidentemente lesivas (a. 63).

Para el cumplimiento de sus funciones, la LPC indica que deben colaborar con la procuraduría toda clase de autoridades federales y municipales, así como agrupaciones de consumidores creadas con el fin de defender sus intereses. Para la organización de aquellas, la PFC, a través de la subprocuraduría de organización colectiva, y con fundamento en el a. 58, de la Ley, ha diseñado un programa nacional de organización colectiva de los consumidores, con el propósito de integrar comités de protección al consumidor, con las funciones de divulgar el contenido de la LPC, orientar al consumidor en el conocimiento y defensa de los derechos que la misma le concede, recibir quejas y tramitarlas en la delegación correspondiente de la procuraduría, y otras.

Igualmente, la PFC tiene facultades sancionadoras, al imponer multas hasta por el monto de 20,000 pesos, y de pedir el uso de la fuerza pública para el buen desempeño de las funciones que le atribuye la ley. Pero si estos medios de apremio fueren insuficientes, puede ejercer acción contra el rebelde por delito cometido en contra de una autoridad (a. 66 LPC).

C. Procedimientos. En los conflictos que se dan entre proveedores y consumidores, o en reclamaciones de éstos en contra de comerciantes, industriales, empresas de participación estatal, etc., la PFC actúa como amigable componedor, desahogándose tales reclamaciones conforme a las reglas procesales que señala el a. 59, fr. VIII de la LPC, a saber: primera, se cita a las partes a una junta de conciliación; segunda, si no se logra la avenencia, se les invita para que designen árbitro a la procuraduría; tercera, según el caso, se levanta acta de los términos de la conciliación o del compromiso arbitral y cuarta, se dicta el laudo arbitral.

Las normas que rigen el procedimiento arbitral, pueden ser fijadas convencionalmente por los interesados, siendo supletorias las aplicables de la legislación civil (a. 59, fr. VIII, inciso c LPC).

D. Cumplimiento de sus resoluciones. Cuando no se cumpla voluntariamente lo convenido en la conciliación, o el contenido del laudo arbitral, la parte interesada deberá acudir a los tribunales ordinarios, para que se ejecuten dichas resoluciones. La misma facultad tiene el interesado, cuando la otra parte rechaza designar como árbitro a la procuraduría; pero para que proceda la promoción ante dichos tribunales, es preciso exhibir el documento en el que conste que se agotó el procedimiento conciliatorio, a que alude el inciso b del citado a. 59.

Las resoluciones que dicte la procuraduría durante el procedimiento, serán revocables cuando aquélla intervenga como componedor o como árbitro y son recurribles los laudos emitidos, para efectos meramente de aclaración.

E. Del titular de la PFC. 1. *Nombramiento.* La dependencia está a cargo del procurador federal del consumidor, nombrado por el presidente de la República. Debe reunir los requisitos siguientes: ser licenciado en derecho (titulado), y ciudadano mexicano por nacimiento (a. 61 LPC).

2. *Atribuciones.* Las facultades del procurador, son las de representar legalmente a la procuraduría; otorgar y revocar poderes generales o especiales, con o sin cláusula de sustitución; nombrar y remover al personal de la institución, fijándole funciones y remuneraciones; crear las unidades técnicas que requiera el organismo; manejar el presupuesto de la institución; así como, otras atribuciones que le confieran las disposiciones legales o reglamentarias (a. 60 LPC).

3. *Acuerdos.* Con el propósito de descentralizar

sus funciones y hacer más expedita la justicia en favor de los consumidores, el procurador federal del consumidor ha dictado una serie de acuerdos. Los más importantes son: Acuerdo por el que delega facultades en materia de conciliación y arbitraje, al subprocurador técnico, al director general, subdirectores y jefes de departamento de conciliación y arbitraje, para que tramiten, acuerden y resuelvan los asuntos de su competencia, así como para que firmen la documentación relativa (DO, 26 de enero de 1977).

Acuerdo que crea la dirección de arbitraje (modificando el acuerdo anterior), dividiendo la dirección general de conciliación y arbitraje, en dirección general de conciliación y dirección general de arbitraje (DO, 14 de marzo de 1978).

Acuerdo por el cual el procurador declara que, en sus ausencias temporales, será suplido por el subprocurador ejecutivo o el subprocurador técnico; a falta de ambos, por el subprocurador de organización colectiva (DO, 27 de abril de 1978).

Acuerdo por el que el procurador delega facultades en los delegados de la procuraduría federal del consumidor en toda la República mexicana, para ejercer las facultades que a esta dependencia le confiere la LPC, con excepción de las que previenen los aa. 62 y 63 (DO, 27 de febrero de 1980).

F. Naturaleza jurídica de la PFC. En cuanto al carácter de autoridad de la PFC, se han originado algunas discusiones, tanto en la doctrina como en la práctica mexicanas.

En el ámbito doctrinal, Barrera Graf (en contra de lo que expresa la LPC, a. 57), afirma que la procuraduría no es organismo descentralizado, pues no constituye una forma de descentralización por servicio, ni realiza un servicio público o de orden técnico; tampoco tiene una fuente propia de ingresos. Además, los actos que efectúa en representación de la población consumidora (señalados por el a. 59 de la LPC), no pueden atribuirse a un organismo descentralizado; sí en cambio, a un órgano centralizado de la administración pública.

Algunos tribunales colegiados que han conocido de amparos en los que se discute el carácter de autoridad de la procuraduría, han resuelto que el rango de autoridad de ella es indudable, en razón de que la misma LPC (a. 57) le da esa categoría, habiéndose aceptado también por parte de dichos tribunales, que tiene facultades sancionadoras.

G. Función social de la PFC. Hasta el momento,

los resultados sociales de la PFC han sido muy positivos; lo que se comprueba por los datos siguientes: hasta 1981 atendió un total de tres millones once mil asuntos. El 32% de los consumidores protegidos hasta ese año, han sido personas de bajos ingresos. La procuraduría realiza una campaña permanente de verificación de precios, normas de calidad y otras características de bienes y servicios, visitando directamente las negociaciones en toda la República mexicana.

A través de estudios socio-económicos (115 documentos entre 1976 y 1981), analiza y propone toda clase de medidas encaminadas a proteger a los consumidores. Hasta 1981, se constituyeron 4 mil 746 comités de defensa del consumidor, en toda la República, representando a más de tres millones de personas.

Con la realización de 20 mil reuniones aproximadamente, con organizaciones colectivas, y con la asistencia de setecientos cuarenta y dos mil personas, el reparto de material informativo, se ha logrado concientizar a la población consumidora de los derechos que en su favor le otorga la LPC, así como sobre la forma de ejercitarlos.

La PFC cuenta con modernos sistemas de computación, tanto para atender rápidamente los asuntos, como para consolidar su eficiente sistema integral de informática, en las oficinas centrales, y en las del interior del país.

Se han instalado módulos de información y quejas, que atienden un promedio de sesenta mil personas al mes.

Se realizan cursos permanentes de capacitación del personal en todas las áreas del organismo, con el objetivo de perfeccionar los esfuerzos y la productividad en la atención a los consumidores.

En tres aspectos fundamentales se ha acentuado la labor benéfica de la procuraduría: 1. En lo económico, como protectora del salario y del patrimonio de la familia mexicana, sobre todo de la de escasos recursos. Los casos en los que ha intervenido, representan, hasta 1981, un total de 9 mil 717 millones de pesos. 2. En lo político, al equilibrar las relaciones económicas entre proveedores y consumidores. 3. En lo social, al encontrar plena vigencia la LPC en la solución de los problemas que se presentan diariamente en el tráfico comercial, mediante una intervención eficiente.

Los principales giros en los que ha intervenido, son los de bienes (compra de casas-habitación; alimentos; aparatos electrodomésticos, vehículos automotores);

y servicios (reparación de aparatos para el hogar; talleres automotrices; transportes; servicios turísticos, servicios públicos, escuelas particulares).

Las causas que más constantemente originan reclamaciones ante la PFC, son las de aumentos de precios, incumplimiento de las condiciones contractuales, cobros indebidos, ocultamiento de productos alimenticios, ventas condicionadas, defectos o vicios de fabricación, y malas reparaciones.

El prestigio de la procuraduría ha trascendido más allá de nuestras fronteras, habiendo sido visitadas sus instalaciones por diversas comisiones extranjeras que han conocido a fondo sus mecanismos de operación, expresando reconocimiento por el sistema adoptado. Ha recibido elogios del extranjero: "La procuraduría es vanguardia en el movimiento mundial de los consumidores. . ." (Blas Camacho Zancada, subsecretario de mercado interior de España, 24 de enero de 1980). "Las agrupaciones de defensa del consumidor que existen en otras naciones, están a la expectativa de lo que ha logrado México en esa materia, porque es manifiesto que se ha hecho más allá de lo que están haciendo otras instituciones nacidas con anterioridad en todo el orbe" (Anwar Fazal, presidente de la Organización Internacional de Consumidores, afiliada a la ONU, 7 de enero de 1982).

En su tarea permanente de servicio social, la PFC despliega una amplia campaña publicitaria a través de los más efectivos medios de comunicación masiva (prensa, radio, televisión), con el fin de orientar a la población consumidora tanto en sus compras como en la obtención de servicios.

v. CONSUMIDOR, CONSUMO, INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR.

V. BIBLIOGRAFIA: HARRERA GRAF, Jorge "La Ley Federal de Protección al Consumidor", *Jurídica*, México, núm. 8 julio de 1976; MACDERMONT, Niall, "La institución del ombudsman", *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Ginebra, núms., 20-21, junio-diciembre de 1978; PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, *Seis años*, México, Procuraduría Federal del Consumidor, S. A.; ROWAT, Donal C. et al., *El ombudsman. El defensor del ciudadano*; trad. de Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973; SANCHEZ-CORDERO DAVILA, Jorge A., "La protección del consumidor en el derecho del mercado", *Libro del cincuentenario del Código Civil*, México, UNAM, 1978; VILLANUEVA, Rogelio, "Aspectos de la Ley Federal de Protección al Consumidor", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año I. núm. 1, 1977.

Angel SALAS ALFARO

Procuraduría Fiscal de la Federación. I. Es la unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se encarga de asesorar y representar al titular de la misma en asuntos jurídicos, así como de resguardar el interés fiscal de la Federación.

II. El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el *DO* el 2 de octubre de 1946, establece por primera vez que la facultad de representar el interés fiscal federal, la tuviera el secretario del ramo, ejerciéndola por medio de la dirección jurídica consultiva. Las facultades asignadas a esta dirección eran: formular y revisar proyectos de leyes, decretos y circulares, así como compilarlas; defensa del interés fiscal de la Secretaría; proporcionar los elementos de defensa cuando la Secretaría sea representada por el Ministerio Público; representar a los funcionarios superiores ante el Tribunal de Arbitraje en la aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; resolver consultas y fijar criterios de interpretación jurídica y revisar el aspecto legal de los contratos que celebre la Secretaría, las adjudicaciones, los remates de las tercerías promovidas por los particulares.

La Procuraduría Fiscal de la Federación, se crea por decreto publicado en el *DO* el 31 de diciembre de 1947, en vigor a partir del 1.º de enero de 1948; por medio del cual surge como una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que representa a la misma ante los tribunales de la República, justificando así su propia naturaleza y su relación directa con las diversas áreas de la Secretaría.

La Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Federación se publica en el *DO* el 31 de diciembre de 1949 y entra en vigor a partir del 1.º de enero de 1950, establece la estructura orgánica y las funciones de la citada procuraduría, la cual estaba integrada por un procurador, auxiliado por el subprocurador fiscal y por los jefes de departamento de legislación; consulta y compilación; de lo contencioso; de sanciones fiscales; legal; investigaciones y denuncias; por el jefe de la policía fiscal; agentes hacendarios y los abogados que fueren necesarios. Las atribuciones que se le otorgaron fueron las siguientes: interponer el recurso de revisión ante la SCJ; comparecer y ocurrir en queja ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios en que se impugne legalidad de actos emitidos por las autoridades administrativas; comparecer ante el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de

los Poderes de la Unión; comparecer ante todos los tribunales de la República, siempre que la representación de la Secretaría de Hacienda no corresponda al Ministerio Público; para denunciar ante el Ministerio Público los delitos de que tenga conocimiento; imponer sanciones administrativas; emitir criterios de interpretación; aprobar remates; condonar multas; declarar la prescripción; resolver inconformidades; revisar de oficio las adjudicaciones decretadas en favor del fisco. La anterior ley orgánica, fue abrogada por el a. décimo primero de la ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el *DO* de 30 de diciembre de 1977, en virtud de la nueva reestructuración de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

La reorganización, se implantó con motivo de la expedición de un nuevo reglamento interior de la dependencia hacendaria, publicado en el *DO* de 23 de mayo de 1977, sustituyendo una estructura departamental concebida 27 años antes, que ya no respondía al marco de las demás áreas de responsabilidad.

La Procuraduría Fiscal de la Federación experimentó un proceso de modernización para realizar con eficiencia las responsabilidades a su cargo y promover su desconcentración territorial, transformando su estructura gradualmente. Los cambios operados en su organización le permitieron ir adecuándose a las nuevas necesidades sociales y satisfacer las exigencias propias de su época.

Los problemas derivados del incremento del número de causantes, la complejidad técnica de los impuestos federales y el aumento material de las cargas de trabajo, exigieron una organización dinámica y eficiente.

Quedando integrada orgánicamente por un procurador fiscal, auxiliado por el primer, segundo y tercer subprocuradores fiscales, así como el subprocurador fiscal de investigaciones; seis direcciones de área y tres unidades de área, de las cuales dependen los departamentos. Completan la organización, las subprocuradurías fiscales auxiliares, cuyo funcionamiento se basa en el en el a. 83 del citado reglamento.

El nombre de las subprocuradurías fiscales auxiliares se modificó posteriormente al de subprocuradurías fiscales regionales de conformidad con lo señalado por el a. 103 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el *DO* el 31 de diciembre de 1979, sus facultades eran las siguientes: representar en juicio a la Secretaría de Hacienda, resolver recursos administrativos, imponer

sanciones por incumplimiento de obligaciones y condonar multas fiscales.

Las facultades conferidas a la Procuraduría Fiscal de la Federación desde su Ley Orgánica y en los distintos reglamentos interiores de la Secretaría de Hacienda han sido sustancialmente las mismas, la organización y estructura es lo que ha venido variando.

III. Conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en vigor, publicado en el *DO* de 26 de agosto de 1983, la Procuraduría Fiscal de la Federación está integrada por un procurador fiscal, auxiliado por cuatro subprocuradores que conforman el nivel jerárquico de definición funcional. En el siguiente grado jerárquico la organización comprende a seis direcciones de área, nueve unidades, diez departamentos, así como de las diez subprocuradurías fiscales regionales. A la Procuraduría Fiscal de la Federación se le confieren las siguientes facultades:

El procurador fiscal es el consejero jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y asesora al titular de la Secretaría en asuntos jurídicos.

La primera subprocuraduría fiscal se encarga de la defensa oportuna y eficaz con base en la constitucionalidad de las leyes fiscales y la legalidad de los actos, resoluciones y procedimientos de carácter fiscal, para lograr una pronta recaudación de los créditos fiscales que incrementen los ingresos con el propósito de contribuir al financiamiento de la hacienda pública federal.

La segunda subprocuraduría fiscal se encarga de asegurar la adecuada aplicación de las normas y disposiciones de carácter fiscal, para alcanzar la equidad tributaria, mediante la resolución de recursos administrativos previstos en el CFF y la aplicación de otras importantes facultades, tales como la declaratoria de prescripción o caducidad o la resolución de solicitudes de condonación, así como la representación de la Secretaría ante los tribunales de la República y ante las demás autoridades en la materia de amparo, aplicar las sanciones por infracciones a todos aquellos que no cumplan con lo que se establece en las disposiciones fiscales.

La tercera subprocuraduría fiscal se encarga de resolver las consultas formuladas por las unidades administrativas de la Secretaría, que se plantean en relación con leyes fiscales, determinar la procedencia y viabilidad en la formulación de proyectos legislativos; estudios sobre la legislación estatal comparada; así como prestar oportuna, integral y eficazmente los servicios de información y documentación clasificada

de la legislación, jurisprudencia y doctrina en materia hacendaria.

La subprocuraduría fiscal de investigaciones es la que se encarga de investigar, inspeccionar y controlar las irregularidades que originen desviaciones a la normal captación tributaria, el abatimiento de la evasión fiscal y el manejo eficiente y honesto de los recursos públicos, teniendo como objetivo impedir prácticas de maquinación en contra del fisco, integrando los elementos de prueba necesarios y formular las declaratorias de perjuicio, querrelas o denuncias necesarias.

v. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS ADMINISTRADOS, TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

IV. BIBLIOGRAFÍA: GIULIANI FONROUGE, Carlos M., "Representación del Estado en las causas contenciosas sobre impuestos", *La Ley*, Buenos Aires, 22 de octubre de 1953; GONZÁLEZ RUIZ, José Enrique, "La justicia fiscal mexicana", *Revista de la Escuela de Derecho*, Culiacán, t. I, núm. 7, enero-marzo de 1971; *Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1977 y 1979*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1980 y 1982, respectivamente.

Luis CARBALLO BALBANERA y
José Othón RAMÍREZ GUTIÉRREZ

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

I. Es el organismo dependiente del ejecutivo federal que tiene como función esencial la actividad del ministerio público en el Distrito Federal (DF).

II. Podemos afirmar que este organismo tiene su antecedente en la reforma de 22 de mayo de 1900 a los aa. 91 y 96 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, la que por influencia francesa suprimió de la integración de la SCJ al procurador general y al fiscal, que eran electos en segundo grado como los ministros de la propia Corte y dispuso que los funcionarios del Ministerio Público (MP) y el procurador general que debía presidirlo, serían nombrados por el ejecutivo.

Con anterioridad, la situación del MP tanto en la esfera federal como la del DF era bastante imprecisa, pero de manera predominante las diversas Constituciones y las leyes orgánicas mexicanas situaron a dicha institución dentro del poder judicial, siguiendo la tradición española, y este modelo era también seguido por la dispersa legislación relativa al DF y a las restantes entidades federativas.

La reforma constitucional de 1900 se reglamentó en el ámbito nacional al modificarse el tít. preliminar

del CFPC de 1895, relativo a la organización del poder judicial federal, por ley promulgada el 3 de octubre del citado año de 1900, para otorgar carácter institucional al procurador, al establecerse la procuraduría general.

III. Con estos antecedentes, se expidió la Ley Orgánica del MP en el DF y Territorios Federales de 12 de septiembre de 1903, que por vez primera organizó al citado MP local en forma jerárquica, dependiente del ejecutivo de la unión, pero no de manera unitaria, pues se crearon varios procuradores de justicia como jefes del citado MP, uno en el DF que también tenía competencia en el partido norte de Baja California y el Territorio de Quintana Roo; un segundo procurador para los partidos del centro y del sur de la Baja California, con residencia en La Paz, y un tercero en territorio de Tepic, con residencia en la capital del mismo nombre (a. 5o.).

El texto original del a. 73 de la C de 5 de febrero de 1917, facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia del gobierno del DF, de acuerdo con los lineamientos señalados en la base VI, que ha sido modificada en varias ocasiones, pero en cuanto a la organización del MP se conserva en lo esencial el inciso 5o. de dicho precepto (con excepción de la referencia a los territorios federales, que como es sabido fueron suprimidos en 1974). De acuerdo con dicha disposición actualmente en vigor, el MP en el DF está a cargo de un procurador general que reside en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente.

IV. Con apoyo en el citado precepto constitucional se expidieron para el DF las leyes orgánicas del MP de 1919, 1929 y 1954 cambiando en 1971 por el nombre más apropiado de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del DF y Territorios Federales, la que a su vez fue sustituida por la ley del mismo nombre (con supresión de la mención de los territorios federales) del 5 de diciembre de 1977.

V. El ordenamiento actualmente en vigor recibe también la designación de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del DF, promulgada el 17 de noviembre y publicada el 12 de diciembre de 1983, y si la comparamos con las leyes anteriores puede observarse una reducción considerable del texto que sólo contiene los lineamientos esenciales de la institución, quedando las disposiciones secundarias para el

reglamento interior de dicha dependencia que fue publicado en el *DO* del 28 de febrero de 1984.

A) *Organización*. De acuerdo con los aa. 9o. y 10o. de la mencionada ley orgánica, la Procuraduría General de Justicia del DF está presidida por el procurador jefe de la institución del MP y de sus órganos auxiliares y cuenta con los subprocuradores sustitutos del procurador en el orden fijado por el reglamento interno; oficial mayor; supervisor general; contralor interno y los directores generales y demás personal que sea necesario para ejercer las funciones que le señala dicho ordenamiento.

Se dispone también que los citados subprocuradores auxiliarán al procurador en las funciones que la ley les encomienda, y por delegación que haga el titular mediante acuerdo, deben resolver los casos en que se consulte el no ejercicio de la acción penal y la formulación de conclusiones no acusatorias, así como las consultas que la autoridad judicial acuerde, a propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actor cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie sentencia.

Además del personal antes mencionado, el a. 11o. del propio ordenamiento dispone que son auxiliares directos del MP del DF, tanto la policía judicial, como los servicios periciales de la citada Procuraduría, y agrega que también deben auxiliar al MP; la policía preventiva, la que deberá ejecutar las órdenes que reciba del propio MP en el ejercicio de sus funciones.

B) *Competencia*. El a. 2o. de la mencionada ley orgánica, establece que el citado MP del DF, en su carácter de representante social, posee las siguientes atribuciones: a) perseguir los delitos del orden común cometidos en el DF; b) velar por la legalidad en la esfera de su competencia como de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; c) proteger los derechos de los menores, incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que establezcan las leyes; d) cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal en la esfera de su competencia, y e) las demás que determinen las leyes.

C) *Designación y selección*. Tanto el procurador como los subprocuradores son nombrados y removidos libremente por el presidente de la República y deben reunir los requisitos exigidos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del DF (aa. 12 y 13 de la ley orgánica).

Una disposición importante en cuanto al personal de la procuraduría es la contenida en los aa. 15 y 16 de la ley orgánica, de acuerdo con los cuales, para ingresar o permanecer al servicio de la institución en cualesquiera categoría de agente del MP, de la policía judicial o de los servicios periciales, deberán presentar y aprobar los exámenes de ingreso y acreditar los cursos que imparte la procuraduría, y por lo que se refiere al personal restante, para ingresar o permanecer en la propia institución debe presentar y aprobar los exámenes de selección y la encuesta de trabajo social que se practique, lo que significa el establecimiento de una carrera profesional, técnica y administrativa, que se inició en la ley orgánica del MP del DF de 1971, con la creación del Instituto Técnico para la selección y capacitación del personal respectivo (aa. 42-43), que ha realizado una apreciable labor en este sentido.

v. MINISTERIO PÚBLICO, POLICIA, PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, PROCURADURIAS DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS.

VI BIBLIOGRAFIA; CASTRO, Juventino V., *El ministerio público en México. Funciones y disfunciones*; 4a. ed., México, Porrúa, 1982; FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", *Anuario Jurídico*, México, V, 1978; GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*; 3a. ed., México, Porrúa, 1980.

Héctor FIX-ZAMUDIO

Procuraduría General de Justicia Militar. I. Definición común. Varias son las acepciones de esta locución: A) sede u oficina del procurador del rubro; B) función o cargo del titular del Ministerio Público Militar (MPM), y C) organismo técnico-administrativo del PPM.

II. *Definición técnica*. La Procuraduría General de Justicia Militar es el órgano del fuero de guerra instituido para inquirir sobre los actos ilícitos cometidos contra la disciplina militar, consignar a los inculcados ante los tribunales castrenses y realizar las actuaciones necesarias en los procesos para obtener las sentencias correspondientes, demandando su cabal ejecución; igualmente cumple la misión de asesorar al alto mando en los negocios jurídicos de su competencia.

III. *Desarrollo y explicación del concepto*. I. Precizando la definición anterior, don Adolfo Guimart Avalos expresa: "El objetivo principal del Ministerio Público Militar es lograr que la investigación que se realice sobre los hechos que se considera que atentan

contra la disciplina militar, se lleve a cabo oportuna y eficazmente, comprobando tanto el cuerpo del delito como la presunta responsabilidad, con estricto apego a la Constitución y a las Leyes y Reglamentos militares, atendiendo a que el juicio ante los Organos Jurisdiccionales relativos se substancie adecuadamente, solicitando que se dicte la condena respectiva y velando porque una vez declarado ejecutoriado el fallo, éste se cumpla debidamente; así como igualmente intervenir en todos los asuntos de orden jurídico-legal de la Secretaría de la Defensa Nacional”.

2. Opinión también altamente autorizada, resume la esencia del MPM, su organización y funciones en los siguientes conceptos: “El Ministerio Público Militar es un organismo del Fuero de Guerra creado al amparo de los artículos 13 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La primera de esas disposiciones da base a la existencia de los tribunales castrenses para conocer de los delitos contra la disciplina militar y sancionarlos en forma severa y pronta a fin de garantizar el fiel cumplimiento de las normas que rigen a las Fuerzas Armadas. Es por ello una garantía social en bien de la protección nacional y de la seguridad institucional. La segunda es la que da al Ministerio Público, sin distinción de fueros, la verdadera importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la investigación y la persecución de los delitos. En esos textos se encuentra fincada la acción del Ministerio Público de las Fuerzas Armadas de México. Dice en efecto, el Código de Justicia Militar, que el Ministerio Público es el único capacitado para ejercitar la acción penal; que toda denuncia o querrela sobre delitos de la competencia de los Tribunales Militares se presentará precisamente ante el Ministerio Público y que a éste harán la consignación respectiva las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal y señala como atribuciones y deberes del Procurador General de Justicia Militar perseguir por sí mismo o por medio de sus Agentes, ante los Tribunales del Fuero de Guerra, los delitos contra la disciplina militar, solicitar las órdenes de aprehensión, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los acusados, cuidar de que los juicios se sigan con regularidad, pedir la aplicación de las penas que correspondan y vigilar que éstas sean debidamente cumplidas. En el ejercicio de sus funciones este Organismo tiene una doble representación: en lo particular y específico asume legalmente la de las Fuerzas Armadas de México frente a todo in-

fractor que con sus actos las ataque o las lesione, función precisa que responde a la vital necesidad de mantener la disciplina, alma de nuestra organización castrense, y en lo general ostenta la representación de la sociedad y del Estado en todo atentado al orden jurídico que entrañe la comisión de un delito y que al mismo tiempo que lesione los valores fundamentales del individuo y de la comunidad, afecte gravemente la propia disciplina. Y con esta representación el Ministerio Público Militar investiga, acusa y persigue todos los delitos típicamente militares y los del orden común o federal que hayan sido cometidos por militares, en servicio o con motivo de actos del servicio en recintos militares, frente a la bandera o ante tropa formada. El Procurador General de Justicia Militar es el Organismo Titular de la Institución, la cual está organizada de la siguiente manera: Agentes del Ministerio Público adscritos al Procurador, Cuerpo Jurídico Consultivo Coadyuvante del Procurador en su función de Consejero Jurídico del Secretario del Ramo, Sección de Investigaciones Previas, Administrativo, Ayudantía, Policía Judicial Militar, Agentes del Ministerio Público adscritos a los distintos Juzgados Militares, Agentes del Ministerio Público Auxiliares Adscritos a las Comandancias de Zona en el país y Laboratorio Científico”.

3. A) Acorde con lo dispuesto por la LOAPF (DO del 29 de diciembre de 1976), entre las dependencias con que cuenta el ejecutivo federal, se encuentra la Secretaría de la Defensa Nacional (a. 26) y a ésta, según el a. 29 fr. X, le corresponde: “*administrar la justicia militar*”, y B) conforme a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LOEFAM) (DO 15 de abril de 1971), son órganos del alto mando y de la administración militar, entre otros, los órganos del fuero de guerra (a. 14 fr. IV), así como que uno de los servicios del ejército y de la fuerza aérea es el de justicia militar (a. 41 fr. VIII); C) ahora bien, conforme al CJM los órganos que actúan con motivo de la función jurisdiccional son tres: a) integrando ésta los tribunales militares y b) ante ella: la Procuraduría General de Justicia Militar y el cuerpo de defensores de oficio; D) por otra parte, de acuerdo con la LOEFAM, a. 64 primer pfo., la Procuraduría General de Justicia Militar (averiguación penal y asesoramiento jurídico), los tribunales militares (castigo) y la defensoría de oficio (garantía constitucional), junto con la Dirección del Servicio de Justicia Militar (funciones administrativas señaladas en las frs. I-VII del propio a.), integran el rubro denominado servicio de justicia militar.

4. De acuerdo con la LOEFAM ya citada, al presidente de la República corresponde nombrar al Procurador General de Justicia Militar y al Director del Servicio de Justicia Militar (a. 8 fr. VI), ambos deben tener título de licenciado en derecho y grado de general, siendo de brigada en el caso del procurador (a. 65 LOEFAM y aa. 39 fr. I y 41 del CJM).

5. En el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional (DO 11 de mayo de 1977), se registran entre otros órganos y unidades administrativas, la Dirección General de Justicia Militar y la Procuraduría General de Justicia Militar (a. 2 frs. XVII y XXV, respectivamente), señalándose como funciones de la primera las enumeradas en el a. 26 frs. I-XII y de la segunda las contenidas en el a. 35.

6. A) Por cuanto toca a la armada nacional en esta materia, debemos decir que conforme a la LOAPF, corresponde también a la Secretaría de Marina: “Intervenir en la administración de la justicia militar” (aa. 26 y 30 fr. XIII), y B) la Ley Orgánica de la Armada de México (DO 12 de enero de 1972), establece: a) entre otras direcciones de servicios, la de justicia naval (a. 39 fr. I), cuyas funciones de tipo administrativo están señaladas en los aa. 60, 61, 62 inciso e y 64 fr. VII; b) instituye también los órganos de justicia naval para dirimir los asuntos de derecho militar administrativo propios de su ramo (a. 126 frs. I-IV) y de las faltas graves a la disciplina (a. 127 frs. I-III); c) en cambio, para conocer ya de los delitos del fuero militar, deberá constituirse un tribunal de justicia naval (a. 128), hasta ahora inexistente, por lo cual los órganos del fuero de guerra dependientes de la Secretaría de la Defensa Nacional, o sea, los tribunales militares y la Procuraduría General de Justicia Militar, actúan en sus respectivos ámbitos con relación a los miembros de la armada, en tanto que el cuerpo de defensores de oficio de ésta, depende de su dirección de justicia naval, y d) la ley orgánica anterior (DO 8 de enero de 1952), ya abrogada, resumía todo lo relativo al fuero de guerra en el a. 103 inciso a y en el a. segundo transitorio.

7. El CJM (DO 31 de agosto de 1933), establece: A) libro primero, tít. tercero, “De la organización del Ministerio Público”, c. I, a. 36, que éste tiene en exclusividad el ejercicio de la acción penal correspondiente; el a. 37 determina que toda denuncia o querrela se presentará precisamente ante dicho organismo y el a. 38 señala que todo aquel que deba suministrar datos está obligado a comparecer ante el MPM, salvo

los altos funcionarios que enumera y deberán ser examinados en sus respectivas oficinas.

B) a) el c. II estructura el MPM, señalando en su a. 39 que se compondrá de: I. un general de brigada de servicio o auxiliar, procurador general de justicia militar, jefe de la institución y consultor jurídico de la secretaría del ramo; II. de agentes adscritos a la procuraduría, generales brigadieres de servicio o auxiliares, en el número necesario; III. de un agente adscrito a cada juzgado militar permanente, general brigadier de servicio o auxiliar; IV. de otros agentes que deban intervenir en procesos formados por jueces no permanentes, y V. de un agente auxiliar, abogado, teniente coronel de servicio o auxiliar, adscrito a cada una de las comandancias de guarnición de las plazas de la República, donde no haya juzgados militares permanentes; b) los aa. 41-44 determinan los requisitos que deben acreditar las personas en las cuales recaigan los nombramientos del a. 39, y c) el a. 45 indica la suplencia por faltas temporales del procurador; actualmente la institución cuenta con cuatro agentes adscritos al titular de la misma, que pueden suplirlo en sus ausencias según el orden de su adscripción.

C) El c. III, a. 46, señala que la Procuraduría tendrá un laboratorio científico de investigaciones, que en la actualidad cuenta con personal técnico, aparatos e instalaciones en toxicología, balística forense, grafoscopia, fotografía judicial, química forense, reconstrucción fisiognómica, criminalística, etc.

D) El c. IV, aa. 47-49 trata sobre la composición de la policía judicial bajo el mando del procurador general de justicia militar.

8. El CJM en comentario, c. V, aa. 78-80, determina las actuaciones que debe realizar el MPM al ser excitado para intervenir por la comisión de un acto o suceso que se presume delictuoso y los aa. 81-84 enumeran las atribuciones y deberes del titular y de los agentes del ramo.

9. A) Los antecedentes inmediatos de la legislación que antecede, se encuentran en: a) la ley Orgánica del Ministerio Público y Cuerpo de Defensores Militares, de 4 de junio de 1929, DO del día 20 siguiente y en vigor desde el 1o. de julio de 1929, aa. 1-13; b) Ley de Procedimientos Penales del Fuero de Guerra, de 4 de junio de 1929, DO del día 26 siguiente y en vigor desde el 1o. de julio, de 1929, tít. primero; c) Ley Orgánica de los Tribunales Militares, de 4 de junio de 1929, DO del día 22 siguiente y en vigor desde el 1o. de julio de 1929; d) CPP, de 15 de septiembre de 1894.

B) Algunos antecedentes mediatos se hallan en: a) Ley Orgánica del Ejército Nacional, de 31 de octubre de 1900 en vigor desde el 1.º de julio de 1901, tít. primero, c. IV. "Administración de Justicia Militar", a. 184, y b) Ley de Organización y Competencia de los Tribunales Militares, de 20 de septiembre de 1901, en vigor desde el 1.º de enero de 1902, tít. primero, c. IX del MPM, aa. 79-99 y c. X, "De la Policía Judicial Militar", aa. 100-104.

v. FUERO MILITAR, TRIBUNALES MILITARES.

IV. BIBLIOGRAFIA: CALDERON SERRANO, Ricardo, *El ejército y sus tribunales*, México, Ediciones Lex, 1946; *id.*, *Derecho procesal militar*, México, Ediciones Lex, 1947.

Francisco Arturo SCHROEDER CORDERO

Procuraduría General de la República. I. Es el organismo dependiente del ejecutivo federal que tiene como funciones esenciales las de Ministerio Público (MP), la representación de la federación y la asesoría jurídica del gobierno federal.

II. Dicho organismo apareció con carácter institucional por influencia de la legislación francesa, en la reforma de 22 de mayo de 1900 a los aa. 91 y 96 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, que suprimió de la integración de la SCJ al procurador general y al fiscal, que eran electos en segundo grado como los ministros de la propia Corte, y se dispuso que: "los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general que ha de presidirlo, serán nombrados por el ejecutivo".

Con anterioridad la situación del MP, generalmente denominado promotor fiscal, era bastante imprecisa, pero de manera predominante las diversas Constituciones y leyes orgánicas mexicanas colocaron a dicha institución dentro del poder judicial, siguiendo la tradición española, y por ello, de acuerdo con el texto original de los citados preceptos de la Constitución de 1857 el procurador general y el fiscal formaban parte de la SCJ.

Con apoyo en la mencionada base constitucional se reformó el tít. preliminar de CFPC de 1895, relativo a la organización del poder judicial federal, por ley promulgada el 3 de octubre de 1900, para otorgar carácter institucional al procurador general, poniendo bajo sus órdenes a tres agentes auxiliares y a los adscritos a los Tribunales colegiados y juzgados de distrito, con lo cual se creó la procuraduría general, la que se reguló de manera independiente en la Ley de

Organización del Ministerio Público Federal (MPF) de 16 de diciembre de 1908, con las funciones de auxiliar a la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de competencia de los tribunales federales, y de defender los intereses de la federación ante los propios tribunales.

El a. 102 de la C de 1917, además de las atribuciones anteriores agregó la de asesoría jurídica del gobierno federal, inspirada en el ejemplo del *Attorney General* de los Estados Unidos, y además se puso a su disposición a la policía judicial federal de acuerdo con lo dispuesto por el a. 21 de la misma Ley Fundamental.

A pesar del aumento de facultades al procurador general en el mismo texto constitucional (por cierto situado en el c. del poder judicial federal), ha predominado la dirección del MP sobre todas las demás, y por este motivo las leyes orgánicas del mencionado a. 102 constitucional fueron expedidas con el nombre de leyes del MP, como ocurrió con las de 1.º de agosto de 1919; 29 de agosto de 1934 (ésta sólo reglamentaria del citado a. 102); 31 de diciembre de 1941 y 10 de diciembre de 1955.

Esta superioridad otorgada inclusive en la denominación legislativa a las actividades persecutoria y represiva sobre las demás de la institución, dieron lugar a la controversia que se planteó en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932 entre los distinguidos juristas mexicanos Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, este último como procurador general de la República en esa época, sobre la conservación de la estructura actual de la misma Procuraduría General, o bien como lo proponía el primero, que se le dejara su función de asesoría jurídica y se estableciera un organismo específico del MPF, autónomo del ejecutivo federal. Este debate ha sido continuado por la doctrina, tomando en consideración las reformas que ha experimentado la procuraduría general en otras legislaciones latinoamericanas, y específicamente en la Constitución venezolana de 1961 que ha separado dicha procuraduría del MP, atribuyendo al primer organismo sólo la representación de la federación y la asesoría jurídica del gobierno federal, y confiriendo las funciones persecutorias a un fiscal general de la República y sus agentes, designado el primero por el Congreso de la Unión (aa. 200-203, 218-222, respectivamente, de dicha Ley Fundamental).

III. Debido a dichas discusiones doctrinales sobre las atribuciones de la procuraduría general de la repú-

blica, el ordenamiento anterior, promulgado el 27 de diciembre de 1974, lo fue con el nombre de Ley de la Procuraduría General de la República, por estimarse en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial respectiva que las atribuciones de dicho organismo no se reducen a las propias del MPF, sino que comprende varias otras señaladas en el a. 102 constitucional, que era necesario resaltar.

Este es el criterio que se sigue por la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgada el 17 de noviembre y publicada el 12 de diciembre de 1983, la que por otra parte sólo señala las funciones esenciales del citado organismo, suprimiendo disposiciones reglamentarias y procesales que se contenían en ordenamientos anteriores, inclusive en la ley de 1974, las que son objeto del Reglamento Interno de la Institución (DO del 8 de marzo de 1984).

IV. De acuerdo con el a. primero de la ley orgánica, la citada Procuraduría General de la República es la dependencia del poder ejecutivo federal en la que se integran la institución del MP y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquella y a su titular, en su caso, atribuyen los aa. 21 y 102 de la C.

Las funciones que se confieren a la institución del MPF presidido por el Procurador General de la República, y a éste personalmente en los términos de dichos preceptos constitucionales, se hacen consistir en: a) vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas; b) promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de la planeación del desarrollo; c) representar a la federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la federación, o entre los poderes de un mismo Estado (controversias constitucionales previstas por el a. 105 de la C), y en los casos de los diplomáticos y de los cónsules generales; d) prestar consejo jurídico al gobierno federal; e) perseguir los delitos del orden federal; f) representar al propio gobierno federal, previo acuerdo con el presidente de la República, en actos en que debe intervenir la federación ante los estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de jus-

ticia, y g) dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la actuación del gobierno federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias (a. 2o. de la ley orgánica).

V. La Procuraduría está presidida por el procurador general de la República, y cuenta con subprocuradores, sustitutos del primero, todos ellos nombrados y removidos libremente por el presidente de la República siempre que reúnan las calidades que el a. 95 de la C señala para los ministros de la SCJ. Además, el personal directivo se integra con oficial mayor, visitador general, contralor interno, direcciones administrativas y técnicas, así como con los órganos desconcentrados, necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Son auxiliares directos del MPF, tanto la policía judicial federal como los servicios periciales de la misma Procuraduría. Es importante señalar que la primera se encuentra bajo la autoridad y mando directo del propio MP, de acuerdo con lo establecido por el a. 21 de la C, en virtud de que, no obstante su denominación que corresponde al sistema francés, en el cual dicha policía depende del juez de instrucción, el constituyente consideró que las actividades de investigación previa, debían desvincularse del juez de la causa, contrariamente a lo dispuesto por los ordenamientos expedidos bajo la vigencia de la Constitución de 1857, especialmente el CFPP de 1908.

Una disposición que debe destacarse es la contenida en el a. 17 de la citada ley orgánica, de acuerdo con la cual, para ingresar o permanecer al servicio de la institución, en cualesquiera categoría de agentes del MPF, de la policía judicial o de los servicios auxiliares, los interesados, además de acreditar los requisitos específicos señalados para cada cargo, deben aprobar los exámenes de ingreso y participar en los concursos de oposición o de méritos a los que se convoquen, con la obligación de seguir los cursos que se establezcan para su mejoramiento profesional, lo que implica el establecimiento de una verdadera carrera profesional, que apenas se inicia y como una culminación de los exámenes de admisión y los cursos de capacitación impartidos por el Instituto Técnico, establecidos por los aa. 24, fr. IV (exámenes de admisión sólo para agentes del MPF), y 56-58 (funciones del citado Instituto Técnico), de la Ley de la Procuraduría de 27 de diciembre de 1974.

v. MINISTERIO PUBLICO, POLICIA, PROCURADU-

RIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, PROCURADURÍAS DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS.

VI. BIBLIOGRAFIA: CASTRO, Juventino V., *El ministerio público en México. Funciones y disfunciones*; 4a. ed., México, Porrúa, 1982; CABRERA, Luis y PORTES GIL, Emilio, *La misión constitucional del Procurador General de la República*; 3a. ed., México, Procuraduría General de la República, 1982; FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", *Anuario Jurídico*, México, V, 1978; GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*; 3a. ed., México, Porrúa, 1980; HUERTA GRADOS, Sócrates, *Ley de la Procuraduría General de la República. Estudio crítico*; 2a. ed., México, Procuraduría General de la República, 1976.

Héctor FIX-ZAMUDIO

Procuradurías de justicia de los estados. I. Son los organismos establecidos en las entidades federativas que tienen encomendada la función esencial del Ministerio Público (MP).

II. Las citadas procuradurías se han establecido tomando como modelo esencial a la legislación del Distrito Federal (DF) y en forma menos directa también las leyes que regulan al MP federal, por lo que podemos afirmar que el carácter de la institución que anteriormente se conocía con la denominación de promotor fiscal, tuvo su origen, por influencia francesa, en la reforma de 22 de mayo de 1900 a los aa. 91 a 96 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, que suprimió de la integración de la SCJ al procurador general y al fiscal, que eran electos en segundo grado en la misma forma que los ministros de la propia Corte, y se dispuso que: "Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".

La reforma constitucional de 1900 se reglamentó en el ámbito nacional al modificarse el tít. preliminar del CFPC de 1895, relativo a la organización del poder judicial federal, por ley promulgada el 3 de octubre del citado año de 1900, para otorgar carácter institucional al procurador, estableciéndose la Procuraduría General, que inspiró a la legislación local, puesto que el 12 de septiembre de 1903 se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, la que organizó al citado MP en forma jerárquica, dependiente del ejecutivo de la Unión, creando varios procuradores de justicia como jefes del MP para cada una de las regiones en que se dividió el país, y

por lo mismo sirvió de modelo a los que se fueron estableciendo de acuerdo con las legislaciones de las entidades federativas.

III. De acuerdo con la C vigente de 5 de febrero de 1917, se otorgó al MP en el a. 21, la función de perseguir los delitos con el auxilio de la policía judicial, situada bajo la autoridad y mando inmediato del primero, y por lo que se refiere al DF y los entonces territorios, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de gobierno, de acuerdo con los lineamientos señalados en el a. 73, fr. VI, pero en cuanto a la organización del propio MP se conserva en lo esencial, no obstante las modificaciones adoptadas en otros aspectos en el inciso 5o. de esta fr. (con excepción a la referencia de los territorios federales, que como se sabe, fueron suprimidos en 1974). De acuerdo con dicha disposición actualmente en vigor, el MP está a cargo en el DF de un procurador general que reside en la ciudad de México, y del número de agentes que la ley establece, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente.

De acuerdo con el citado precepto constitucional, se expidieron para el DF las leyes orgánicas del MP de 1919, 1929 y 1954, cambiando en 1971 por el nombre más apropiado de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del DF y Territorios, la que a su vez fue sustituida por la ley del mismo nombre (con supresión de la mención de los territorios federales), de 5 de diciembre de 1977.

IV. Estas leyes orgánicas distritales son las que se han tomado directamente como modelo en sus diversas épocas por las expedidas en las entidades federativas y con esta base se han creado las procuradurías generales de justicia de carácter local, con la función esencial atribuida al MP por el citado a. 21 de la C, de perseguir los delitos con el apoyo de la policía judicial.

Como sería imposible examinar todas y cada una de las leyes orgánicas de carácter local, haremos una referencia sintética a los aspectos más relevantes que se advierten en el conjunto de sus disposiciones, con la observación general de que dichos ordenamientos se han expedido y sustituido en varias épocas, y en ellos se observa la influencia de los cambios experimentados en las legislaciones distrital y federal.

A) *Terminología.* La mayoría de los ordenamientos locales en vigor conservan la denominación tradicional de leyes orgánicas del MP, inclusive algunas muy recientes como ocurre con las de los estados de