



916  
2e/

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

"ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO  
FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
VILLAGRAN REYES IGNACIO



MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA UNAM.  
PRESENTE.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero VILLAGRAN REYES IGNACIO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO", bajo la dirección de la Licenciada Rosa María Gutiérrez Rosas, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

La Licenciada Gutiérrez Rosas en oficio de fecha 16 de junio del presente año me manifestó haber aprobado y revisado la referida Tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18,19,20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen Profesional.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., junio 16 de 1994  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

  
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJOS



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT'rmcc.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

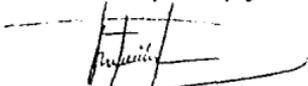
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TEEJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
PRESENTE.

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO", elaborada por el pasante en Derecho VILLAGRAN REYES IGNACIO, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18,19,20,26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales para ser sometida a Examen Profesional.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., junio 16 de 1994.

  
LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS  
Profesora Adscrita al Seminario  
de Derecho Constitucional y de  
Amparo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

RMGR'rmcc.

Agradezco infinitamente a mi amigo y maestro  
Lic. Felix Francisco Garza Martínez quien en  
gran medida ha influido en mi formación pro-  
fesional teórica y práctica.

A la licenciada Rosa María Gutiérrez Rojas  
por su valioso apoyo al revisar y asesorar  
este trabajo.

A todos aquellos que me ayudaron para realizar  
este trabajo especialmente a la familia Gómez  
Sonzález.

A mi querida Facultad de Derecho.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Quiero dedicar este estudio a mis padres  
Syracio y Ana Maria por haberme dado la oportunidad  
de vivir y por su constante apoyo incondicional  
que me permitió concluir con éxito mis estudios  
universitarios.

A mi novia Nic con mucho amor por ser una  
poderosa fuente de inspiración que encamina mi  
existencia hacia la felicidad.

A mi familia.

A mis maestros.

A mis amigos.

ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE  
AMPARO

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO  
DE AMPARO.

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 1.1.   | <i>Constitución de Cádiz de 1812.....</i>   | 1  |
| 1.2.   | <i>Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814.....</i>              | 5  |
| 1.3.   | <i>Constitución de 1824.....</i>  | 7  |
| 1.4.   | <i>Leyes Constitucionales de 1836.....</i>  | 11 |
| 1.5.   | <i>Proyecto de Constitución para Yucatán de don Manuel Crescencio Rejón.....</i>                                  | 15 |
| 1.6.   | <i>Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847.....</i>  | 21 |
| 1.6.1. | <i>Ley Reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, de febrero de 1852 (Proyecto Fonseca).....</i> | 24 |
| 1.7.   | <i>Constitución de 1857.....</i>  | 26 |
| 1.7.1. | <i>Ley Orgánica de los artículos 101 y 102, del 30 de noviembre de 1861.....</i>                                  | 30 |
| 1.7.2. | <i>Ley Orgánica del 20 de enero de 1869.....</i>  | 32 |
| 1.7.3. | <i>Ley Orgánica del Amparo del 14 de diciembre de 1882.....</i>   | 34 |
| 1.7.4. | <i>Código de Procedimientos Federales de 1897.....</i>  | 37 |
| 1.7.5. | <i>Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.....</i>  | 38 |

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 1.8.   | <i>Constitución de 1917 y sus reformas a los artículos 103 y 107, referentes a la intervención del Ministerio Público Federal en el juicio de garantías.....</i> | 42 |
| 1.8.1. | <i>Ley de Amparo de octubre de 1919.....</i>   | 46 |
| 1.8.2. | <i>Ley de Amparo de enero de 1936 y sus reformas respecto a la intervención del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo.....</i>                       | 48 |

## C A P I T U L O   I I

### NATURALEZA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

|      |  |    |
|------|--|----|
| 2.1. | <i>Concepto.....</i>   | 51 |
| 2.2. | <i>Naturaleza Jurídica.....</i>  | 59 |
| 2.3. | <i>Principios que lo caracterizan.....</i>                               | 78 |
| 2.4. | <i>Organización y funcionamiento del Ministerio Público Federal.....</i> | 85 |

## C A P I T U L O   I I I

### INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE GARANTIAS.

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 3.1. | <i>Concepto de juicio de amparo y de parte.....</i>  | 92  |
| 3.2. | <i>Capacidad, legitimación y personalidad del Ministerio Público Federal como quejoso.....</i>         | 102 |
| 3.3. | <i>El carácter de autoridad responsable del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo.....</i> | 118 |
| 3.4. | <i>El Ministerio Público Federal como parte procesal en el juicio constitucional.....</i>              | 123 |

## C A P I T U L O   I V

### PARTICIPACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL RECURSO DE REVISION.

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 4.1. | <i>Generalidades y casos de procedencia del recurso de revision.....</i> | 136 |
|------|--|-----|

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 4.2. | <i>Legitimación del Ministerio Público Federal como parte procesal en el juicio de garantías para interponer el recurso de revisión.....</i> | 143 |
| 4.3. | <i>Legitimación del Ministerio Público Federal para interponer el recurso de revisión en los casos de amparo contra leyes.....</i>           | 150 |
|      | CONSIDERACIONES FINALES.....   | 165 |
|      | BIBLIOGRAFIA.....  | 172 |

## I N T R O D U C C I O N

Dada la complejidad de atribuciones que tiene la institución del Ministerio Público Federal derivada del precepto constitucional que lo rige, el estudio acerca de sus atribuciones o facultades puede ser enfocado desde las distintas materias del derecho, y más aún, dentro de una misma materia, desde las distintas atribuciones que tiene en ella; así por ejemplo, habrá quien encamine el estudio acerca del Ministerio Público Federal respecto a las distintas facultades que tiene en el Derecho penal en cuanto a la persecución y represión del delito federal; para otros, será tema central de su estudio las diferentes atribuciones que tiene en el ámbito del Derecho administrativo o más aún, en el campo del Derecho fiscal. En la materia de amparo, la intervención de la institución del Ministerio Público Federal, es evidente que también puede ser objeto de análisis desde diferentes puntos de vista en cuanto que algunos lo estudiarán por ejemplo, respecto a las atribuciones o facultades que tiene cuando comparece en el juicio constitucional como autoridad responsable, circunstancia que es muy frecuente en nuestros días y que va contra los principios que constitucionalmente tiene asignados, o bien, en cuanto a la posibilidad para intervenir en el amparo como tercero perjudicado, aspecto que sería interesante determinar. En este orden de ideas, nosotros hemos querido centrar nuestro análisis respecto a las atribuciones que tiene en el amparo cuando comparece en calidad de parte procesal, particularmente en cuanto a la facultad que tiene para interponer el recurso de revisión en los casos de amparos contra leyes, circunstancia que deriva como veremos, de la fracción XV del

artículo 107 de la Constitución General, y de la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo.

*El Ministerio Público Federal, constituye en la historia del Derecho una institución que desde sus orígenes, siempre se ha encargado de velar, primero por los intereses del Estado (o Monarquía), y luego por los de la sociedad o colectividad. Para defender los derechos de la sociedad, se le ha dado intervención en diversas materias que de alguna manera implican algún beneficio para ella. Uno de los rubros en donde al Ministerio Público le corresponde un amplio ejercicio de sus funciones, es el Derecho Penal, materia en la que por ser de interés general la represión y persecución de los delitos, a él le corresponde el ejercicio de la acción penal. En la materia familiar, el Ministerio Público encuentra otro amplio campo de acción de sus atribuciones, en efecto, pensemos por ejemplo en las controversias que resuelven sobre la disolución de un vínculo matrimonial ya que al decretarse, la representación social debe vigilar que los hijos procreados, no queden en una situación de desamparo y que se les asegure por parte de los divorciantes lo necesario para subsistir. Otra de las atribuciones que constitucionalmente le corresponde al Ministerio Público, y en especial al federal, y que inclusive ha sido considerada como la de mayor trascendencia, es su intervención en el juicio de garantías, en donde tiene por misión el procurar la pronta y expedita administración de la justicia, abogando siempre por la protección del interés público o social.*

*Como lo veremos en el primer capítulo del presente trabajo, la intervención del Ministerio Público Federal en*

el juicio de amparo ha sido regulada desde la ley reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reformas de 1847; a partir de éste ordenamiento, y en las distintas leyes reglamentarias que se han expedido en esta materia, el Ministerio Público Federal ha tenido por siempre el carácter de parte procesal en el amparo, estando desde luego reguladas sus facultades o atribuciones de distinta manera de acuerdo a las necesidades de la época, pero sin abandonar su papel de defensor de los intereses del Estado y de la colectividad, circunstancia que como veremos en el segundo capítulo, de alguna manera prevalece hasta nuestros días al encomendársele por una parte, la defensa del interés público o social y, por la otra, la defensa y representación del Poder Ejecutivo Federal.

Este antagonismo de atribuciones que tiene el Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, ha motivado una serie de enfrentamientos doctrinales entre grandes juristas que se han ocupado de alguna manera del estudio de tal circunstancia; por mencionar a algunos de ellos, en el capítulo primero de la presente tesis, citaremos la polémica que durante la vigencia de la Ley Orgánica del Amparo de 1882 sostuvieron los licenciados José María Lozano y Fernando Vega, y en el segundo, la que surgió entre los licenciados Emilio Portes Gil y Luis Cabrera en el Congreso Jurídico Nacional en el año de 1932.

Cabe mencionar, independientemente de lo expuesto con antelación, que el Ministerio Público Federal también puede intervenir en el juicio constitucional muy remotamente como quejoso y tercero perjudicado, y frecuentemente como autoridad responsable, aspectos todos ellos que trataremos de demostrar y

fundamentar en el tercer capítulo del presente trabajo, y que hacen un tanto más complicado el estudio de las atribuciones del Ministerio Público Federal en el amparo.

La presente tesis, pretende hacer un estudio acerca de las atribuciones que tiene el Ministerio Público Federal en el amparo cuando interviene en él como parte procesal propiamente dicha; en relación a ellas, nos enfocaremos principalmente a las que tiene como defensor de los intereses de la sociedad, que son los que finalmente deben prevalecer sobre cualesquiera otros. Como lo veremos en detalle en el cuarto y último capítulo del presente estudio, una de las atribuciones que tiene la institución de que hemos venido hablando, y precisamente en relación con las que tiene como defensor del interés público, es la de interponer en el amparo el recurso de revisión contra las sentencias que resuelven sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una determinada ley o acto de autoridad cualquiera que sea éste, circunstancia que por una parte ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por la otra, el mismo órgano de control constitucional ha desconocido al afirmar que el Ministerio Público Federal no está legitimado para interponer el recurso de revisión contra la sentencia del juez de distrito que resuelve sobre la constitucionalidad de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Es justamente en la última parte del capítulo cuarto, que trataremos de demostrar que en defensa del interés público, el Ministerio Público Federal sí está legitimado para interponer tal recurso contra la sentencia que resuelve sobre la constitucionalidad de la mencionada ley, máxime si dicha resolución

*afecta los intereses de la sociedad.*

*Para lograr tal fin, en primer término comenzaremos por exponer los antecedentes de la institución de que se trata y su inclusión en el amparo desde las primeras leyes reglamentarias que lo regularon, hasta la que hoy se encuentra en vigor; en segundo lugar, examinaremos su concepto, naturaleza jurídica, principios que lo rigen, para concluir con su organización y funcionamiento; en tercer lugar, haremos un estudio acerca de la calidad del Ministerio Público Federal en el amparo como quejoso, como autoridad responsable, extendiéndonos un poco en el análisis de su intervención en el amparo como parte procesal propiamente dicha, concluyendo con el estudio acerca de su participación en el recurso de revisión.*

## C A P I T U L O   P R I M E R O

### ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO

#### 1. 1. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

*La Constitución de Cádiz expedida el 18 de marzo de 1812 por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española y que muy relativamente rigió la vida jurídica de México hasta la consumación de la independencia registrada el 27 de septiembre de 1821, surge según algunos historiadores del Derecho Constitucional, a raíz de la invasión napoleónica a España, por tanto, constituye en la historia de nuestro derecho público nacional un antecedente de nuestras instituciones por contener en su articulado algunos principios tales como el de la soberanía nacional y el de división de poderes en su parte orgánica, y en la dogmática, los derechos del hombre como los de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, postulados éstos tomados principalmente de los ideales derivados de la Revolución Francesa plasmados en la Declaración de los Derechos del Hombre. Uno de estos principios adoptado en el documento español en comento y que contribuyó en gran medida para que comenzaran a gestarse las ideas de separarse de la monarquía española, fue el que estableció la igualdad de derechos entre los peninsulares y los habitantes de la colonias españolas, circunstancia que desde luego alentó entre los habitantes de las mencionadas colonias, el hecho de que éstas empezaran a levantarse contra el mal gobierno de la monarquía española representada en la Nueva España por el Virrey; comenzando así los primeros movimientos*

## C A P I T U L O   P R I M E R O

### ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO

#### 1. 1. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

*La Constitución de Cádiz expedida el 18 de marzo de 1812 por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española y que muy relativamente rigió la vida jurídica de México hasta la consumación de la independencia registrada el 27 de septiembre de 1821, surge según algunos historiadores del Derecho Constitucional, a raíz de la invasión napoleónica a España, por tanto, constituye en la historia de nuestro derecho público nacional un antecedente de nuestras instituciones por contener en su articulado algunos principios tales como el de la soberanía nacional y el de división de poderes en su parte orgánica, y en la dogmática, los derechos del hombre como los de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, postulados éstos tomados principalmente de los ideales derivados de la Revolución Francesa plasmados en la Declaración de los Derechos del Hombre. Uno de estos principios adoptado en el documento español en comento y que contribuyó en gran medida para que comenzaran a gestarse las ideas de separarse de la monarquía española, fue el que estableció la igualdad de derechos entre los peninsulares y los habitantes de la colonias españolas, circunstancia que desde luego alentó entre los habitantes de las mencionadas colonias, el hecho de que éstas empezaran a levantarse contra el mal gobierno de la monarquía española representada en la Nueva España por el Virrey; comenzando así los primeros movimientos*

por lograr la independencia de México con las dos grandes conspiraciones de Valladolid y Querétaro. <sup>(1)</sup>

Evidentemente, no es propósito del presente apartado analizar a fondo las causas que originaron el movimiento insurgente iniciado por el cura Hidalgo la madrugada del 16 de septiembre de 1810. ni tampoco estudiar todo el movimiento separatista, solo baste mencionar que el contenido liberal de la Constitución de Cádiz que influyó consideramos de una manera importante en nuestra separación del yugo colonial, nos muestra ya los primeros intentos por proteger principalmente los derechos del hombre, del oprimido, del vejado.

En la llamada Constitución de Cádiz de 1812 que estuvo vigente en el México colonial, aparecen ya disposiciones fundatorias de garantías de carácter constitucional siendo éstas fuente de inspiración de algunos de los preceptos constitucionales vigentes hoy en día.

En efecto, adoptando los principios revolucionarios franceses, el artículo 172 regula las limitaciones de la autoridad del rey, destacando entre otras y que consideramos importante para el tema que nos ocupa, las que se referían a: que no podía el rey impedir la celebración de las cortes en la época y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas; asimismo, no podía tomar la propiedad de ningún particular ni corporación ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento ella, y si en un momento determinado hubiere sido necesario para un objeto y de

(1). Cfr. BURGOA, ORIHUELA, Ignacio: Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S. A., 2da. edición, México, 1969, págs. 117-120

conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podía hacer sin que al mismo tiempo el afectado fuere indemnizado; por otra parte, no podía el rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna, señalando que solo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exigían el arresto de una persona, podía el rey expedir órdenes al efecto, pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas debería hacer la entrega a disposición del tribunal o juez competente. El artículo 287, ordenaba que ningún español podía ser preso sin que precediera información sumaria del hecho por el que mereciera según la ley ser castigado con pena corporal, y asimismo, un mandamiento del juez por escrito que se le notificaría en el acto mismo de la prisión; el artículo 371, plasmaba la libertad de expresión al establecer que todos los españoles tenían la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas. (2)

Por lo que se refiere a la materia de amparo, es decir, al medio para hacer cumplir y respetar esas garantías llamémosles constitucionales, no encontramos un procedimiento especializado para lograr tal fin, y por ende, antecedentes del juicio de garantías como tal, sin embargo, al analizar a la Constitución española de 1812, encontraremos que el control de la constitucionalidad no dejó de ser atendida por tal documento al establecer en el artículo 4º que la nación estaba obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de los individuos; por otra parte, al establecer el artículo 372 que las cortes en sus primeras

(2). Cfr. ARELLANO GARCIA, Carlos: El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 2a. edición, México, 1969, pág. 41

sesiones tomarian en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella. (3)

Por lo expuesto, podemos considerar que la intervención del entonces llamado Fiscal o Promotor Fiscal en un juicio de amparo propiamente dicho, no existió por no regularse en la Constitución de Cadiz al juicio de garantías conceptualizado como tal; sin embargo, veamos la estructura que tenía el hoy llamado Ministerio Público Federal durante la vigencia del documento español en comento.

La institución del Ministerio Público nace en los regímenes monárquicos de Francia y España, en el primero, con los Abogados y Procuradores del Rey, y en el segundo, con las Promotorías Fiscales y los Fiscales. La función principal de estos funcionarios en ambas monarquías europeas, era la de defender los intereses patrimoniales de la corona, representando por tanto, a la Hacienda Pública ante los tribunales. España, que estableció en el México colonial su legislación, estableció en la Nueva España las Reales Audiencias, en cuya organización resaltaba la figura del Fiscal, personaje que al igual que en las Promotorías Fiscales de la monarquía española, se encargaba de defender ante los jueces los litigios en que estaba interesada la Hacienda Pública, salvaguardando los intereses patrimoniales de la corona, olvidándose en aquel entonces, de defender los derechos constitucionales del gobernado.

(3). CFR. GAMBOA, José María: *Leyes Constitucionales de México durante el siglo XIX*. Editado por la oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, Única edición, México, 1901, págs. 100 y 232.

## 1.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA DEL 22 DE OCTUBRE DE 1814.

*En pleno movimiento insurgente, cuando aún no se lograba la independencia de México, es convocado por don José María Morelos y Pavón en la ciudad de Chilpancingo Guerrero el 13 de septiembre de 1814 el primer Congreso Constituyente de nuestro pueblo conocido como "El Congreso de Anáhuac" de donde surge el 22 de octubre del mismo año pero en la ciudad de Apatzingán el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido también como Constitución de Apatzingán por haber sido este sitio el lugar de su sanción y promulgación.*

*Este importante documento constitucional que no llegó a tener vigencia por encontrarse el pueblo mexicano aún en lucha armada contra la monarquía española, contiene al igual que la Constitución actual, una parte orgánica, y otra dogmática, en esta parte, de los artículos 24 al 40 se establecen las garantías de igualdad, seguridad, propiedad y libertad al establecer que: la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas (art. 24); la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social la que no puede existir sin que fije la ley los límites del poder, (art. 27): son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley. (art 28); todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declara culpado, (art. 30); ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído*

legalmente (art. 31); la casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable. Solo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación, o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal deberán proceder los requisitos prevenidos por la ley (art. 32); la ejecuciones civiles y visitas domiciliarias solo deberán hacerse durante el día, y con respecto a la persona y objeto indicado en el acta que mande la visita y la ejecución (art 33); todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades, y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan a la ley (art 34); ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la publica necesidad pero en este caso tiene derecho a una justa compensación (art. 35); a ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar su derecho ante los funcionarios de la autoridad pública (art. 37); ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos excepto los que formen la subsistencia pública (art. 38) y; en consecuencia, la libertad de hablar, de discutir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque al dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.<sup>(4)</sup>

Para hacer cumplir y respetar estos derechos consagrados en el documento constitucional en estudio, no se establece al igual que en la Constitución de Cadiz de 1812 ningún medio de control constitucional que garantizara los mencionados derechos

(4). Cfr. MADRID HURTADO, Miguel de la: Sentimientos de la Nación Fuente Permanente de Inspiración Política, Editado por el Partido Revolucionario Institucional, Única edición, México, 1985, págs 60-71.

del ciudadano, por lo que no encontramos en la Constitución de Apatzingán ningún antecedente del juicio de amparo; por lo anterior, se debe afirmar que bajo los lineamientos de organización jurídica del pueblo mexicano que pretendía establecer la Constitución de 1814, no apreciamos al igual que en la Constitución de Cádiz de 1812 ningún antecedente del juicio de amparo propiamente dicho, por ende, tampoco existió una participación del Fiscal en un juicio de garantías y lo anterior es de confirmarse al analizar la Constitución de 1814, en efecto, el contenido de tal documento, sólo hace referencia al Fiscal como miembro integrante de las Intendencias de Hacienda y del Supremo Tribunal de Justicia, al establecer los artículos 176 y 184 que:

"Art. 176.- Esta intendencia se compondrá de un fiscal, un asesor letrado, dos ministros, y el jefe principal, quien retendrá el nombre de intendente general, y además habrá un secretario."

"Art. 184.- Habrá dos fiscales letrados, uno para lo civil, y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre mas que uno, éste desempeñará las funciones de ambos destinos: lo que se entenderá igualmente respecto de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años." (5)

Las intendencias de hacienda, tenían como fin principal el de administrar todas las rentas y fondos nacionales, y en el Tribunal de Justicia, no encontramos ninguna atribución que tenga por fin garantizar el cumplimiento de los derechos consagrados en los artículos 24 a 40.

### 1.3. CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución de 1824 constituye en

(5). MADRID HURTADO, Miguel de la: Ob. cit., págs 87-88.

nuestro derecho público nacional el primer documento constitucional que rigió la vida independiente de México. La principal preocupación de los Constituyentes de 1823-1824 fué la de organizar políticamente el Estado Mexicano recién constituido, ocupándose por lo tanto en muy poca medida de los derechos y prerrogativas del mexicano enumerándolos en algunos artículos, sin embargo, a diferencia de las Constituciones de 1812 y 1814, estableció rudimentariamente un sistema de control constitucional mediante atribución encomendada a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las infracciones al Código Político. Estas infracciones se hacían consistir, entre otros casos, cuando se aplicaba la pena de infamia (Art. 146); cuando se imponía la pena de confiscación de bienes (Art. 147); cuando se aplicaba una ley retroactiva (Art. 148); cuando se le aplicaban al individuo tormentos (Art. 149); cuando se le detenía sin pruebas e indicios (Art. 150); cuando se le detenía por indicios por más de sesenta horas (Art 152), etc.

Tales infracciones constitucionales podían ser reclamadas directamente ante la Corte Suprema de Justicia para que este Alto Tribunal protegiera o restituyera al quejoso en el goce del derecho violado.<sup>(6)</sup>

Indudablemente, en el Código Político de 1824, para nada se mencionaba la palabra "amparo", pero sí es evidente que la atribución de la Corte Suprema para conocer de las infracciones constitucionales tenía por objeto proteger

(6). Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe: El control de la Constitucionalidad Bajo la Vigencia de la Constitución de 1824, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tomo XII, México, abril-junio 1950, pág. 31.

los derechos del hombre y del ciudadano, consignados en la Ley Fundamental, y en consecuencia reparar la violación constitucional.

La citada atribución que tenía señalada la Corte, estaba prevista en el artículo 137 constitucional que a la letra decía:

Art. 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

V. Conocer:

Sexto.....y de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley:

Como podemos apreciar, el artículo que acabamos de transcribir, es en la legislación mexicana la génesis del amparo porque de allí se deriva el conocimiento de juicios por infracciones a la Constitución ante la Suprema Corte de Justicia; es evidente que el objeto de esos juicios era conservar el orden constitucional frente a cualquier atropello o conculcación de derechos fundamentales por parte de aquellas autoridades que disponían de poder para violarla.

Aceptada la circunstancia de que el juicio de garantías encuentra su primer antecedente en el derecho positivo mexicano en la Constitución Federal de 1824, pasemos ahora a establecer si el Ministerio Público Federal tuvo intervención en aquellos conocimientos de infracciones a la Constitución que se hubieren podido tramitar bajo la vigencia del multicitado documento constitucional.

La institución del Ministerio Público Federal con los principios y características que actualmente tiene, es evidente que no la conocieron los autores del Código Político de

1824; sin embargo, si incluyeron dentro del texto constitucional a la de el Fiscal o Promotor Fiscal, personaje que es importado principalmente de la legislación española, y que ha sido considerado como el antecedente inmediato del Ministerio Público. El artículo 123 del documento constitucional en estudio, establecía que el Poder Judicial de la Federación era ejercido entre otros tribunales, por la Corte Suprema de Justicia, la que estaba integrada por once Ministros distribuidos en tres Salas, y un Fiscal.

Según hemos visto, este Alto Tribunal tenía como una de sus atribuciones, la de conocer de las infracciones a la Constitución, circunstancia que puede considerarse como hemos dicho, como el antecedente primario del juicio de garantías; ahora bien, el Fiscal como miembro integrante de la Corte Suprema de Justicia, estaba obligado a intervenir en aquellos conocimientos de infracciones a la Constitución, pues de no hacerlo así, la Corte al ejercitar la atribución que le estaba encomendada lo haría contra derecho pues, siendo por disposición constitucional un órgano colegiado, debería siempre actuar en conjunto, esto es, con la intervención en cualquier negocio de los Ministros y del Fiscal.

Con las anteriores afirmaciones, creemos demostrar que de estricto derecho encontramos en la Constitución Federal de 1824 antecedentes tanto del juicio de amparo, como de la intervención del Fiscal en éste; sin embargo, en términos objetivos, o en otras palabras, de hecho, la atribución que tenía encomendada la Corte, no llegó a aplicarse en la práctica jurídica por no haberse expedido en ese entonces la ley reglamentaria a la cual la Corte debería de someterse, como lo preceptuaba el mencionado artículo 137

de la Constitución Federal.

Por lo anteriormente expuesto, creemos conveniente aclarar que no estamos de acuerdo con el Lic. Emilio Rabasa, quien en su obra de "El Juicio Constitucional", y refiriéndose a los orígenes del amparo, particularmente en la Carta Fundamental de 1824, afirma que el texto de dicha ley:

"..... nos induce a suponer en los legisladores ningún propósito, ninguna previsión respecto del juicio constitucional" (7)

El artículo 137 del multicitado documento constitucional en comentario es categórico; la atribución de la Corte Suprema para conocer de las infracciones a la Constitución implica en los legisladores de 1824 una intuición del juicio de garantías, aunque claro está, sin precisarlo.

#### 1.4. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, no establecieron un medio de control de la constitucionalidad en la vía jurisdiccional que garantizara la protección de los "derechos del mexicano", los cuales estaban enumerados en el artículo segundo de la Primera Ley y que son los siguientes:

-Artículo 2.- Son derechos del mexicano:

I. No poder ser preso sino por mandamiento de Juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido sino por disposición de las autoridades.

II. No poder ser detenido más de tres días por autoridad ninguna política sin ser entregado a la autoridad judicial, ni por ésta por más de diez días, sin proveer el auto motivado de prisión.....

(7). RABASA, Emilio: El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, Editorial Porrúa, S. A., 2a. edición, México, 1964, pág. 231.

III. No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte sino por causa de utilidad pública y previa indemnización tasada por peritos:.....

.....  
La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Corte Suprema de Justicia y dicha reclamación suspenderá la ejecución hasta el fallo.

IV. No poderse catear sus casas y sus papeles si no es en los casos y con los requisitos prevenidos en las leyes.

V. No poder ser juzgado ni sentenciado por comisión ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzga.

VI. No podersele impedir la traslación de sus personas y de sus bienes a otro país.....

VII. Poder imprimir y circular sin necesidad de previa censura sus ideas políticas.....(8)

Como lo hemos dicho, las Leyes Constitucionales de 1836 no establecieron un medio jurídico que garantizara los derechos públicos subjetivos que acabamos de transcribir y que por una parte se refirieron a la materia penal al señalar las fracciones I, II y V que: el mexicano no podía ser preso sino por mandamiento de juez competente, no podía ser detenido sin causa justificada durante los plazos que señala la fracción II del citado precepto, y la fracción V al establecer que el mexicano no podía ser juzgado ni sentenciado por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución y otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzgara, circunstancias todas ellas que actualmente se encuentran previstas en los artículos 14 y 20 de la Constitución vigente: una de las garantías que se encuentra consagra

(8). TENA RAMÍREZ, Felipe: *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*, Editorial Porrúa, S. A., 17a. edición, México, 1992, pág. 200.

da en el artículo 27 de nuestra actual Carta Magna, era la señalada en la fracción III del ordenamiento que estamos comentando y ésta es la que ordenaba que el individuo no podía ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y previa indemnización; por último las fracciones VI y VII, previnieron lo que hoy conocemos como las garantías de libertad de tránsito y de expresión al señalar respectivamente que a la persona no se le podía impedir la traslación de sus personas y sus bienes, ni imprimir y hacer circular sin necesidad de previa censura sus ideas políticas. Concretándonos al tema medular del presente apartado, puede señalarse con acierto que no existe en las leyes constitucionales de 1836, algún antecedente, algún indicio del juicio de garantías y por ende, antecedentes de intervención en dicho juicio del Ministerio Público Federal o del Fiscal. Para apoyar tal aseveración, analicemos brevemente a los poderes instituidos en las Leyes de 1836, refiriéndonos particularmente a las atribuciones del Supremo Poder Conservador y del Poder Judicial.

Una innovación en las Leyes Constitucionales de 1836, la constituye la existencia de cuatro poderes: el Supremo Poder Conservador, el Poder Legislativo, el Supremo Poder Ejecutivo, y el Poder Judicial, este último, estaba integrado entre otros tribunales por una Corte Suprema de Justicia formada por once Ministros y un Fiscal; dentro de sus atribuciones, no encontramos ninguna que tenga por fin mantener el equilibrio constitucional protegiendo los derechos del mexicano mencionados en el artículo segundo de la Primera Ley; al respecto, consideramos oportuno resaltar una circunstancia que bien pudiera confundirse con un antecedente del control de la constitucionalidad en la vía

jurisdiccional, y nos referimos precisamente al hecho de que la Corte Suprema tenía la facultad de conocer de los reclamos interpuestos por el agraviado en virtud de una errónea calificación de las causas de utilidad pública en los casos de expropiación, cuando consideraba que se le estaba privando de su propiedad, situación que estaba prevista en la fracción III del artículo 2º de la Primera Ley, y en la fracción XXII del artículo 12 de la Quinta Ley. En este caso concreto, bien pudiera apreciarse la intervención del Fiscal como miembro integrante de la Corte en el conocimiento del reclamo al que hemos hecho referencia, sin embargo, tal facultad atribuida a la Corte no puede entenderse como un antecedente del juicio de amparo y por tanto, como un antecedente de intervención del Fiscal en él dado lo reducido del objeto de protección que tenía señalada la Corte, por lo que no puede reputarse como medio de control de la constitucionalidad, dando ello como resultado que la intervención que hubiere podido tener el Fiscal en aquel caso, no fue actuando dentro de un juicio de garantías propiamente dicho.

Trasladándonos a otra cuestión que hemos querido tratar en el presente estudio y que algunos tratadistas han querido encontrar en él como un antecedente del juicio de amparo, es el referente a las funciones y atribuciones del Supremo Poder Conservador el cual era un órgano de control constitucional de carácter inminentemente político pues siempre actuaba a petición de cualquiera de los otros tres poderes, hecho que impide que se le pueda considerar como un antecedente del juicio de amparo como lo hace el maestro Alfonso Noriega, quién, en su obra denominada "Lecciones de Amparo" señala que:

".....El Supremo Poder Conservador tiene gran mérito en la historia de nuestras instituciones, en especial como antecedente de nuestro juicio de amparo por ser la primera institución que surge en nuestro derecho como guardian de la constitucionalidad de las leyes"<sup>(9)</sup>.

De lo afirmado por el maestro Noriega, consideramos que si bien es cierto que el Supremo Poder Conservador tenía por finalidad lograr el equilibrio constitucional, inclusive anulando leyes o decretos y los actos del Poder Ejecutivo que fueran contrarios a los principios y postulados establecidos por las Leyes Constitucionales, también lo es que este esfuerzo por mantener dicho equilibrio, era totalmente político pues siempre actuaba previa excitación de cualquiera de los otros tres poderes, hecho que dista mucho de los caracteres esenciales del actual juicio de amparo, y aún del juicio constitucional que instituyó Rejón en el año de 1840.

Con las anteriores afirmaciones, creemos demostrar que ni en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 ni durante su vigencia, se instituyó el juicio de amparo como tal, y por tanto, la intervención del Fiscal dentro de un juicio de garantías propiamente dicho, no existió.

## 1.5. PROYECTO DE CONSTITUCION PARA YUCATAN DE DON MANUEL CRESCENCIO REJON

En el Congreso Constituyente encargado de elaborar la nueva Constitución Política para el Estado de Yucatan,

(9). NORIEGA CANTU, Alfonso: Lecciones de Amparo, Tomo I, Editorial Porrúa, S. A., 3a. edición, México, 1994, pág. 93.

integrado en aquél entonces por el estado de la república que actualmente lleva su nombre, por Campeche, Quintana Roo y parte de Tabasco, Rejón presentó a la comisión encargada de explicar las reformas que debían hacerse a la Constitución vigente en el Estado en aquél entonces, un proyecto de Constitución para Yucatán fechado el 23 de diciembre de 1840, y suscrito además por Pedro C. Pérez y Darío Escalante.

En principio, Rejón insertó en su Carta Política el derecho sustantivo del juicio de amparo en el artículo 62 de su proyecto, y al efecto, estableció en nueve fracciones diversas garantías individuales reglamentando los derechos y prerrogativas que el aprehendido debe tener en forma análoga a lo que preceptúan las disposiciones de los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente; asimismo, atribuyó al Poder Judicial el medio controlador del régimen constitucional, separándose de los lineamientos establecidos en las Siete Leyes Constitucionales de 1836; para ello, daba Rejón competencia a la Suprema Corte para conocer de todo juicio de amparo contra actos del gobernador del Estado o leyes de la legislatura que entrañaran una violación al Código Fundamental del Estado de Yucatán.

A los jueces de primera instancia, también Rejón les reputaba como órganos de control de la constitucionalidad, pero solo por actos de autoridades distintas del gobernador y de las legislaturas que violaran las garantías individuales, siendo los superiores jerárquicos de los propios jueces quienes conocían de los amparos interpuestos contra sus actos por análogas violaciones constitucionales. Lo antes expuesto puede corroborarse con la

consulta de una obra editada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada precisamente en homenaje a don Manuel Crescencio Rejón.<sup>(10)</sup>

Ante las garantías individuales que instituyó Rejón en su obra, y en general ante el control del régimen constitucional, creó asimismo un medio controlador al que llamó "amparo" ejercido o desempeñado por el Poder Judicial, y cuya finalidad primordial era la de garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales del hombre claramente enumerados en el artículo 62 del multicitado proyecto de diciembre de 1840.

Hemos dicho que el medio controlador de todo el régimen constitucional era ejercido o desempeñado por el Poder Judicial, éste estaba según el proyecto de Rejón integrado por la Corte Suprema de Justicia, y por los juzgados establecidos por las leyes, según puede apreciarse con la siguiente cita:

"Art. 50. El Poder Judicial residirá en una Corte Suprema de Justicia, y en los juzgados inferiores de hecho y de derecho que se establezcan por las leyes" (11)

En el capítulo relativo a la Corte Suprema de Justicia y a sus atribuciones, se establecía en su artículo 51 que ésta se integraría con tres ministros y un fiscal.

"Art. 51. La Corte Suprema de Justicia se compondrá de tres ministros y un fiscal, letrados todos, ciudadanos de la República Mexicana por nacimiento y mayores de 30 años de edad....." (12).

(10). Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION: Homenaje a don Manuel Crescencio Rejón, Antigua Imprenta de Murguía, S.A., Única edición, México, 1900, págs. 86-89.

(11) y (12). MONTIEL Y DUARTE, Isidro A: Derecho Público Mexicano, compilación, Tomo III, Imprenta del Gobierno Federal, Única edición, México, 1982, pág. 171.

*El artículo 53 del proyecto de Rejón y que pasó con algunas ligeras modificaciones a ser la Constitución Política de Yucatán, establecía entre otras atribuciones de este órgano colegiado la de amparar en el goce de sus derechos a los que le pidieren su protección.*

*El hecho que ha motivado la transcripción de los artículos que hemos señalado, es el de advertir que Rejón siguió con los modelos tradicionales de los anteriores documentos constitucionales incluyendo dentro de los miembros integrantes de la Corte, a un Fiscal, lo que nos permite afirmar que en los juicios de amparo que se hubieren tramitado ante la Corte Suprema de Justicia del Estado de Yucatán intervino el Fiscal como miembro integrante de ella.*

*Es evidente que la institución del Ministerio Público Federal con las atribuciones, principios y características que actualmente tiene, no existió en el mencionado proyecto de Rejón ni aún en la Constitución Yucateca de 1841, pues recordemos que el Fiscal del que hablaba Rejón es importado de la legislación española y por tanto, sus atribuciones eran mucho más limitadas en relación con las que actualmente tiene esta institución, pues en la época de la Colonia y en las primeras décadas posteriores a la Independencia, el Fiscal se encargaba principalmente de intervenir en los asuntos meramente penales, civiles, y en los que la Corona y en su caso, el Estado Mexicano, tuvieran un interés particularmente de carácter fiscal (de ahí su denominación) defendiendo y representando los intereses de éstos.*

*Aunado a lo ya expuesto, y en relación al*

título que encabeza el presente apartado, consideramos oportuno hacer los siguientes comentarios:

I. Dado que el proyecto de Rejón que dió pauta a la Constitución Yucateca de marzo de 1841 fue aprobado casi en su totalidad por el Constituyente local bajo la vigencia de las Siete Leyes Centralistas de 1836, no podemos hablar de un Ministerio Público Federal cuando el federalismo no existía ni de hecho ni de derecho.

II. El juicio de amparo que instituyó Rejón fue de carácter local, es decir, sólo tenía ámbito de validez espacial para el Estado de Yucatán.

Dado que Rejón dividió la competencia de los órganos jurisdiccionales para conocer del amparo según se tratara de actos violatorios de la Constitución local provenientes de la Legislatura Estatal, del Ejecutivo local o de cualquiera otra autoridad, conviene ahora precisar si el fiscal intervino o no en los juicios de amparo que se hubieren podido tramitar ante los distintos órganos jurisdiccionales que según el proyecto de Rejón, tenían competencia para ello.

Rejón, estableció en términos generales dos casos de procedencia del juicio de amparo:

Primero.- El que procedía contra leyes y decretos de la legislatura, o contra providencias del ejecutivo que infringieren el Código Fundamental; en ambos supuestos, el amparo se tramitaba ante la Corte Suprema del Estado de Yucatán; y

Segundo.- El que procedía por actos de

cualquier otra autoridad que no fuesen la legislatura y ejecutivo estatales, en cuyo caso, el amparo se tramitaba ante los jueces de primera instancia y ante sus superiores.<sup>(13)</sup>

Ahora bien, dado que la Corte Suprema estatal estaba integrada entre otros funcionarios por un Fiscal, y en virtud de que esta estaba facultada para conocer de los juicios de amparo que hemos mencionado, resulta que el Fiscal como miembro integrante de la Corte, estaba obligado a intervenir en los juicios de amparo, pues de no hacerlo, la Corte al ejercitar la facultad que le estaba encomendada, lo haría contra derecho, pues siendo la Corte por disposición constitucional un órgano colegiado, debía siempre actuar conjuntamente.

Cabe destacar que el Fiscal en el caso de haber intervenido en el conocimiento de algún juicio de amparo, lo hizo no defendiendo la legalidad y a la propia Constitución, sino más bien, como un defensor del Estado Yucateco.

Distinta situación encontramos en los casos de amparos promovidos contra actos de autoridades distintas del Ejecutivo y Legislativo, pues los actos de cualquier otra autoridad de las mencionadas que entrañaran una violación a las garantías individuales, eran atacados también mediante el juicio de amparo, pero esta vez no ante la Corte Suprema estatal, sino ante los jueces de primera y en su caso, de segunda instancia, en cuya organización no encontramos a la figura del Fiscal, lo que nos permite afirmar que en los amparos tramitados ante estos órganos jurisdiccionales, no intervino el Fiscal.

(13). Cfr. MONTIEL Y DUARTE, Isidro: ob. cit., págs. 172 y 174.

## 1 6. ACTA DE REFORMAS DE 18 DE MAYO DE 1847.

Fue tal la desorganización política y social que ocasionó el centralismo, que los sentimientos federalistas se acrecentaron, llegando a juzgar que mientras no se expidiese una nueva ley constitucional debería ser restablecida la Constitución Federal de 1824; el pronunciamiento del General Mariano Salas en la Ciudadela originó la instalación de un nuevo Congreso Constituyente, que fue integrado por muchos diputados de estirpe liberal tales como Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo, Juan José Espinoza de los Monteros, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón y Benito Juárez entre otros. Las opiniones en el seno de dicho Congreso se dividieron considerando la mayoría de los diputados asistentes a él que para hacer frente a la guerra que en aquellos momentos se sostenía contra Estados Unidos, debería ser restablecida inmediatamente la Constitución Federal de 1824 sin introducirle reforma alguna; Mariano Otero, estuvo en desacuerdo con tal propuesta y al efecto formuló un voto particular en el que puso de manifiesto que, efectivamente, debería ser restablecida la Constitución Federal de 1824, pero se hacía menester no adoptarla sin introducirle algunas reformas, considerando que éstas no podían ser propuestas o diferidas para otra época o para otro congreso como pretendía la mayoría de la comisión. El día 5 de abril de 1847, Otero sometió en 22 artículos a la consideración de la asamblea correspondiente las reformas que él estimaba que debían hacerse a la Constitución de 1824, y así el congreso comenzó a discutir su voto particular y una vez rechazada la propuesta de la mayoría y apenas con algunas ligeras modificaciones, sería sancionada el Acta Constitutiva y de Reformas el 18 de mayo de 1847.

Así, la Constitución Federal de 1824 adicionada y reformada de acuerdo con el pensamiento de Otero, volvía a presidir los destinos de la patria mexicana, consagrando en el orden nacional, el juicio de amparo.<sup>(14)</sup>

Mariano Otero en su Acta de Reformas, da vida al juicio de amparo en el orden federal con dos características fundamentales derivadas éstas del artículo 25 de la referida Acta Constitutiva y de reformas:

"Art. 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que versa el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".<sup>(15)</sup>

Como podemos advertir, del artículo citado con antelación se derivan dos características del juicio de amparo: primero, este documento constitucional establece el medio de control de la constitucionalidad por la vía jurisdiccional, es decir, compete al Poder Judicial Federal el conocimiento de infracciones a la Constitución; y segundo, la protección que dicho poder concediera por motivo de la interposición de una demanda de amparo, tendría efectos particulares para el quejoso y para el caso concreto de que se tratara, sin hacer declaraciones en general, circunstancia que actualmente prevalece en nuestro juicio de amparo bajo el

(14). Cfr. SAYKO HELU, Jorge: Introducción a la Historia Constitucional de México, Editorial Pac, 2a. edición, México, 1966, págs. 67-68.

(15). RABASA, Emilio O: El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857, Editorial Porrúa, S. A., Única edición, México, 1991 pág. 109.

principio de relatividad de las sentencias y que es conocido precisamente como "Fórmula Otero".

Ahora bien, hablar del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo que instituyó Otero, es referirnos al Fiscal. En efecto, como hemos visto, con el Acta de Reformas quedó restablecida la Constitución Federal de 1824, y por tanto, los poderes en ella instituidos; así, el Poder Judicial Federal seguía siendo ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales de Circuito, y por los Juzgados de Distrito, los dos primeros órganos jurisdiccionales con un Fiscal y un Promotor Fiscal adscritos a su integración respectivamente. Con el establecimiento del Acta de Reformas, concretamente con su artículo 25, se otorgó a estos tribunales federales la facultad para otorgar amparos a aquellos que se lo pidieren, circunstancia que sólo estaba atribuida en la Constitución de 1824 a la Corte Suprema, pues los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito carecían de facultades para ello.

Por lo anterior, estamos en posibilidad de suponer que el Fiscal como personaje integrante de la Corte Suprema de Justicia, y el Promotor Fiscal como parte complementaria de los Tribunales de Circuito, intervinieron o estaban obligados a hacerlo en aquellos juicios de amparo que se tramitaran ante dichos tribunales federales, sin embargo, no contamos con un dato fehaciente que nos acredite tal hipótesis, pues el único dato cierto que tenemos respecto a la primera sentencia de amparo dictada con fundamento en el artículo 25 del documento constitucional en comentario, es la pronunciada el 13 de agosto de 1849 por el Juez de

(16)

Distrito de San Luis Potosí en favor de Manuel Verastegui, pero como fue un Juez de Distrito quién dictó esta sentencia, no podemos apreciar una participación del Fiscal dentro del juicio que la motivo, pues recordemos que los Juzgados de Distrito sólo estaban integrados por un "Juez letrado".

#### 1. 6. 1. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 25 DEL ACTA DE REFORMAS DE 1847. DE FEBRERO DE 1852 (PROYECTO FONSECA).

En el mes de febrero de 1852, el gobierno de don Mariano Arista a través de su Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, don José Urbano Fonseca, presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de ley reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847. El proyecto fue el primer intento de reglamentación del juicio de amparo y se componía de quince artículos que reglamentaban el medio de defensa de los derechos constitucionales ante los actos de autoridad que los vulnerasen. Desafortunadamente, el gobierno del General Arista concluyó pocos meses después al ser sustituido por la última dictadura de Santa Anna, circunstancia que influyó para que la referida iniciativa no llegara a tener vigencia. Sin embargo, por considerarse a este proyecto como el primer intento por reglamentar el juicio de amparo, y por ende la actuación del Fiscal dentro de él, creemos oportuno hacer un brevísimo análisis y transcripción de los artículos que tienen relación con la participación del Fiscal en el conocimiento de los juicios de amparo.

El Proyecto Fonseca comenzaba por enunciar la procedencia del "recurso de amparo" (esta ley no considera al juicio de garantías como tal, sino como recurso) tal como lo preceptuaba el artículo 25 del Acta de Reformas. En el multicitado proyecto puede afirmarse que se establecía un procedimiento sencillísimo para el amparo, pues presentada una demanda de éste, se pedía a la autoridad responsable un informe, solicitando además del Fiscal su dictamen sobre el particular, verificándose dentro de los nueve días siguientes una audiencia pudiendo las partes presentar sus alegatos, concluyendo con la resolución correspondiente al caso concreto que se presentara. Para corroborar tales afirmaciones, nos permitimos tomar de una obra publicada por el Lic. José María Lozano intitulada "Tratado de los Derechos del Hombre", la siguiente cita de los artículos que tienen relación con la participación del Fiscal en el amparo.

Antes de hacer referencia a los artículos de los que hemos hecho mención, consideramos menester señalar que en los artículos 7º y 8º se consagraba un término de tres días para que una vez recibida una solicitud de amparo por parte de los órganos jurisdiccionales que tenían competencia para ello, se corriera traslado de la demanda de amparo a las autoridades que pudieran ser señaladas como responsables para el efecto de que en un plazo no mayor de ocho días informaran a la Corte su punto de vista sobre el negocio que se planteara. En virtud de que la Corte era quien finalmente decidía si se otorgaba o no un amparo, y en razón de que a ella estaba adscrita un Fiscal, se trata de reglamentar por vez primera su actuación en el juicio de amparo mediante esta ley en los siguientes términos:

"Art. 9. Vencidos éstos términos, el Tribunal pasará inmediatamente los autos al Fiscal, para que dentro de cinco días precisos pida lo que estime de justicia".

"Art. 10. Evacuada la respuesta del Fiscal se señalará vista que será dentro de los nueve días siguientes para que las partes presenten en audiencia pública los alegatos que consideren pertinentes....." (17)

Del contenido del artículo 9º del Proyecto Fonseca, podemos inferir que el Fiscal como miembro integrante de la Corte Suprema, estaba obligado a intervenir en los juicios de amparo que se tramitaran ante el más alto tribunal, y si advertía en el inter del "proceso" que efectivamente se estaba violando un derecho reconocido, debía pedir que se diera la protección amparando al gobernado que ocurriese a esa instancia; y si por el contrario, se percataba que no existía la conculcación de garantías individuales que se alegaba en el juicio, debía pedir que a aquél quejoso que pidiese el amparo en este supuesto, se le negara por no estar en la hipótesis establecida en el artículo 25 del Acta de Reformas. Esto puede deducirse de la expresión establecida en la última parte del artículo 9º del Proyecto Fonseca mismo que hemos transcrito.

## 1.7. CONSTITUCION DE 1857.

Antes de empezar a analizar la participación que el Fiscal o Promotor Fiscal y más adelante Ministerio Público Federal tuvieron en los juicios de amparo durante la vigencia del Código Político de 1857, creemos necesario hacer una referencia histórica del juicio de garantías que preconizaba esa Carta Magna.

---

(17). LOZANO, José María: Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo Relativo a los Derechos del Nombre, Editorial Porrúa, S. A., 4a. edición facsimilar, México, 1987, pág 422.

*Surgida del Plan de Ayutla, la Constitución de 1857 es jurada el 5 de febrero del mismo año por el entonces presidente sustituto Ignacio Comonfort: en ella se pueden determinar como características sobresalientes su marcada tendencia individualista al considerar en su artículo primero a los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales, así como un catálogo completo de estos derechos fundamentales del hombre denominadas en esta Constitución garantías individuales contenidas en sus primeros veintinueve artículos; para hacer efectivo el cumplimiento y respeto de estas garantías por parte de leyes y autoridades, establece esta Constitución en sus artículos 101 y 102, el juicio de amparo, reglamentado por las distintas leyes orgánicas de éste que bajo la vigencia de dicha Carta Magna se fueron expidiendo.*

*El artículo 101 Constitucional contuvo algunas innovaciones en relación con los anteriores documentos constitucionales como la de hacer procedente al juicio de amparo contra cualquier autoridad que violare las garantías individuales consignadas en los primeros veintinueve artículos del documento constitucional en comentario; otra de las novedades de la Constitución de 1857, es que mediante las fracciones I y II del artículo 101, suprime el control de la constitucionalidad por la vía política estableciéndose por tanto única y exclusivamente el control de la constitucionalidad por la vía jurisdiccional correspondiendo ésta al Poder Judicial Federal.*

*El artículo 102, en términos generales con-*

tema los principios a que debía sujetarse el juicio de amparo, reproduciendo al efecto la fórmula otero; por adición del 12 de noviembre de 1908, este artículo estableció en un segundo párrafo lo que hoy conocemos como el principio de definitividad en los juicios de amparo.

Establecido todo un capitulo de garantías individuales y el juicio de amparo como el guardian de ellas, se encomienda a los tribunales judiciales de la federación, la tarea de tramitar y resolver todas aquellas controversias que se suscitaban por motivo de violación de garantías; por lo tanto, es menester señalar cómo estaba integrado según la Constitución del 57 el Poder Judicial Federal, pues ello tiene relación precisamente con la figura del Fiscal o Promotor Fiscal cuya participación en el juicio de amparo durante la vigencia de la Carta Fundamental en estudio, fue muy activa.

El Poder Judicial Federal era ejercido según se establecía en el artículo 90 de la Constitución de 1857 por una Corte Suprema de Justicia, por Tribunales de Circuito y por los Juzgados de Distrito; la Corte Suprema, estaba integrada por once ministros propietarios y cuatro supernumerarios, por un Fiscal y un Procurador General. Es en la Constitución de 1857 cuando aparece por vez primera en nuestro Derecho Positivo Mexicano la designación de Procurador General cuyas funciones y atribuciones de éste y del Fiscal fueron precisadas por el reglamento de la Corte Suprema de 29 de julio de 1862 promulgado por el Presidente Benito Juárez: según dicho reglamento, el Fiscal adscrito al más Alto Tribunal de la Nación era oído en todas las causas criminales o de responsabilidad en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los

tribunales, y en las consultas de dudas sobre la ley. Por su parte, el Procurador General era oído por la Corte en todos los negocios en que se interesara la hacienda pública, sea porque se ventilaran sus derechos, por fraudes cometidos contra ella o de responsabilidad (19) de sus empleados.

Los Promotores Fiscales adscritos a los juzgados de circuito y de distrito, estaban subordinados según el mencionado reglamento, al Procurador General.

Por reforma del 22 de mayo de 1900, el Fiscal y el Procurador General dejaron de ser parte integrante de la Suprema Corte de Justicia, por tanto se encomendó por enmienda al artículo 96 constitucional al cuidado de una ley especial, la organización del Ministerio Público Federal, expidiéndose el 16 de diciembre de 1908 la primera ley orgánica del Ministerio Público Federal misma que comenzó a regir el 5 de febrero de 1909, encargándosele en esta ley, de la persecución, investigación y represión de los delitos del orden federal, de la defensa de los intereses de la federación ante los tribunales, de representar al ejecutivo en los juicios en que fuera parte como actor, y lo que es más importante y que posteriormente veremos en detalle, intervenir en los juicios de amparo. Tenía el Ministerio Público en esta su primera ley orgánica, el carácter de auxiliar de la administración de la justicia en el orden federal y dependía del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia. Esta es la primera ocasión que en la historia de nuestro derecho público se menciona al Ministerio Público Federal y se hace referencia al Procurador

119. Cfr. KASASA, Emilio O: ob. cit. págs. 177-180.

(20)

General como el funcionario que lo preside.

Es evidente que los Constituyentes de 1856-1857 no quisieron introducir la figura del Ministerio Público Federal en el texto de la Constitución de 1857; sin embargo, en las distintas leyes reglamentarias del amparo que durante su vigencia se expedieron, se reguló por vez primera la participación del Fiscal y Promotor Fiscal en los juicios de amparo, según lo veremos enseguida.

#### 1. 7. 1. LEY ORGANICA DE LOS ARTICULOS 101 Y 102 DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1861.

Expedida por don Benito Juárez, esta ley consideró al Promotor Fiscal como parte en los juicios de garantías; así, el artículo 7º reconocía como partes procesales en el juicio de amparo al Promotor Fiscal, al quejoso y a la autoridad responsable. La regulación de la actuación de estas partes en el juicio de amparo estaba dada en los siguientes términos:

El artículo 4º señalaba que el Juez de Distrito correría traslado por tres días al Promotor Fiscal y con su audiencia declararía dentro de otros tres días si debía o no dar trámite al juicio de garantías conforme a los artículos 101 y 102 constitucionales. Del contenido de este artículo, podemos apreciar que antes de que se iniciare un juicio de amparo se requería de la opinión del Promotor Fiscal, la cual podía en un momento dado influir en la decisión del Juez de Distrito para dar entrada o no a una demanda de amparo y por ende, trámite al juicio de garantías; si

se daba trámite a éste y una vez concluido el término probatorio, el artículo 10 señalaba que cuando se tratara de puntos de derecho, el juez en audiencia pública oíría verbalmente o por escrito a las partes y previa citación de ellas, pronunciaría el fallo dentro de seis días. Esto implica que el Promotor Fiscal reconocido como parte, podía una vez concluido el periodo de pruebas alegar puntos de derecho tendientes a influir en la decisión del juez al pronunciar el fallo correspondiente al caso concreto, concediendo o negando el amparo.

Esta ley, establecía también el recurso de apelación mediante el cual las partes, entre ellas el Promotor Fiscal, podían inconformarse ante el Tribunal de Circuito de las sentencias dictadas por los jueces de distrito; dicho tribunal, estaba obligado a decidir dentro de quince días oyendo a las partes verbalmente o por escrito confirmando, revocando o modificando la sentencia dictada por el Juez de Distrito; si la sentencia se modificaba, las partes podían interponer dentro de cinco días el recurso de súplica el que se tramitaba ante la Sala de la Suprema Corte, la que oyendo a las partes, resolvería dentro de quince días sin que contra su decisión procediere otro recurso que el de responsabilidad en el único caso de infracción notoria a la Constitución y leyes generales.

Circunstancia trascendental que establecía la ley en estudio, era el amparo contra leyes, el que se tramitaba ante el Juez de Distrito y su fallo, tendría por objeto únicamente amparar al reclamante declarándolo libre de cumplir la ley o providencia de que se quejaba, o mandarle que la obedeciera; en uno u otro sentido, la sentencia era apelable en ambos efectos, es

decir, se suspendía la aplicación de la ley o providencia interponiendo el recurso correspondiente dentro de cinco días. (21)

De lo expuesto, se infiere la existencia en esta ley de tres órganos para conocer del amparo en el siguiente orden jerárquico: Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; el Promotor Fiscal como hemos señalado, era parte en los juicios de amparo y como tal, podía recurrir ante el Tribunal de Circuito la sentencia dictada por el Juez de Distrito mediante el recurso de apelación, y la sentencia dictada por dicho tribunal, ante la Sala de la Suprema Corte mediante el recurso de súplica.

Por último, cabe mencionar el hecho de que esta ley no estuvo realmente en vigencia sino hasta el año de 1867, pues su aplicación práctica se vió impedida por las guerras de intervención que culminaron con el fusilamiento de Maximiliano.

## 1 7. 2 LEY ORGANICA DE 20 DE ENERO DE 1869

Esta ley orgánica del amparo, obra de don Ignacio Mariscal y promulgada también por el presidente Juárez, por disposición de su artículo 31 deroga a la anterior; presenta en su estructura diversas modificaciones en relación con la ley de 1861, así, cambia la denominación de juicio de amparo por la de "recurso de amparo"; reproduce los textos de los artículos 101 y 102 constitucionales; no señala con precisión quienes son las partes en el recurso de amparo, sin embargo, del contenido de esta ley puede

(21). Cfr. DUBLAN, Manuel y LOZANO, José M: Colección completa de las disposiciones legislativas desde la Independencia de la R@ pública, tomo IX, edición oficial, México, 1878, págs 328-329.

inferirse que sólo eran dos las partes contendientes en el recurso de amparo: el actor al que en la ley anterior se le denominaba "quejoso" y el Promotor Fiscal; por disposición expresa de esta ley, no se consideraba a la autoridad responsable como parte en los recursos de amparo, su intervención sólo se limitaba a rendir un informe con justificación sobre los hechos y cuestiones de ley que se ventilaren en el recurso de amparo, asimismo, en el citado artículo se señalaba que una vez recibido el informe justificado de la autoridad, se correría traslado de éste y del curso del actor al Promotor Fiscal para el efecto de que pidiera lo que considerara oportuno dentro de tres días; en artículo posterior se establecía que evacuado el traslado y si el negocio requería de prueba alguna para aclarar algún punto de hecho, se abría un término común de ocho días para que las partes (quejoso y Promotor Fiscal) ofrecieran alguna prueba. Por otra parte, la ley en comentario establecía que concluido el término probatorio se citarían de oficio tanto al actor como al Promotor Fiscal, para que dentro de seis días presentaran sus alegatos pronunciándose el fallo definitivo a los cinco días siguientes.

Esta ley, establecía una especie de revisión de oficio, pues una vez dictada una sentencia de amparo, se remitían los autos a la Corte para que revisara el fallo; una vez recibidos los autos y sin nueva substanciación pronunciaría su sentencia dentro de quince días revocando, confirmando o modificando la de primera instancia. Como podemos apreciar, en materia de recursos en esta ley, ya no observamos una intervención del Promotor Fiscal en ellos.

(22). Cfr. DUBLAN, Manuel y LOZANO, José M. Tomo X, ob. cit. pág. 524

Para concluir con el presente apartado, diremos que la participación del Promotor Fiscal en el juicio de amparo que regulaba la Ley Orgánica del Amparo de 1869, fue muy activa, pues como hemos visto, el Promotor Fiscal, era la contraparte del quejoso, por lo tanto, estaba legitimado para presentar pruebas que desvirtuaran los hechos en los que el actor apoyara su demanda de amparo, pudiendo inclusive, presentar alegatos para destruir los argumentos de derecho que el actor aducía.

### 1. 7. 3. LEY ORGANICA DEL AMPARO DE 14 DE DICIEMBRE DE 1882.

Este ordenamiento, fue promulgado en el lapso de cuatro años en que estuvo interrumpida la dictadura porfirista por el entonces presidente de la República Manuel González; presenta diversos cambios que nos muestran el paulatino avance que ha tenido nuestro juicio de amparo. En principio, al igual que ley la anterior, reproduce los textos de los artículos 101 y 102 constitucionales; en su artículo 2º, establece en términos generales la fórmula otero; en sus artículos 3º y 4º, se establece por vez primera la facultad del quejoso para pedir amparo por la vía telegráfica en los casos de notoria urgencia; se establece un capitulado especial de la suspensión del acto reclamado, otro de impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito y magistrados de la Corte; se regula más ampliamente la substanciación del juicio de amparo en el que existe una intervención muy activa del Promotor Fiscal, llegándose a considerar por disposición expresa como la única contraparte del quejoso; por otra parte, establece una amplia normatividad respecto de las causales de sobreseimiento del juicio, de la ejecución de las

sentencias de amparo y de la responsabilidad en dichos juicios, circunstancias todas ellas que no habían sido previstas en las anteriores leyes reglamentarias del amparo. (23)

Refiriéndonos al tema medular del presente apartado que es analizar cómo actuaba el Promotor Fiscal en los juicios de amparo atendiendo a los postulados que preconizaba la ley de 1882, diremos que, en principio, ésta volvía expresamente a considerar a tal personaje como parte procesal en el amparo, según se establecía en el artículo 28 que en su parte conducente decía:

"Art. 28. Recibido el informe de la autoridad responsable, se pasarán los autos por tres días al Promotor Fiscal para que pida lo que corresponde conforme a derecho. Este empleado será siempre parte en los juicios de amparo".

Como ha quedado asentado, esta ley considera al Promotor Fiscal como la parte que contradiría al quejoso sustituyendo a la autoridad responsable quién en términos del artículo 27 no era reconocida como parte en el amparo, estando sólo facultada para presentar pruebas y alegatos para justificar su procedimiento.

Partiendo de la base de que la autoridad responsable no era parte en los juicios de amparo y de que era el Promotor Fiscal quién defendería la constitucionalidad de sus actos reclamados, el artículo 11° le otorga a éste diversas facultades entre las que destacan su intervención en los casos de suspensión del acto reclamado: en otro precepto, se ordenaba que una vez rendido el informe previo de la autoridad ejecutora, se corriera traslado al

(23). PALACIOS, J. Ramón: Instituciones de Amparo. Editorial José María Cajica Jr., 2a. edición, Puebla, Pue., 1960, págs. 225-226

*Promotor Fiscal para que en un término de 24 horas, pidiera lo que estimare pertinente.*

*Otra de las atribuciones otorgadas al funcionario que nos ocupa, era la establecida en el artículo 17 que decía que contra el auto que concediera o negara la suspensión del acto reclamado, procedía el recurso de revisión ante la Suprema Corte, estando legitimados para interponerlo únicamente el quejoso y el Promotor Fiscal quienes necesariamente debían interponerlo cuando la suspensión fuere notoriamente improcedente y afectara los intereses de la sociedad. En virtud de lo anterior, es de observarse que ya en esta ley el Promotor Fiscal no sólo tenía el carácter de contraparte del quejoso, sino que también velaba por el interés social, circunstancia que se deduce tanto del artículo 17 de la ley en comentario como del 54 que decía que el funcionario en cuestión bajo su más estricta responsabilidad cuidaría de que ningún juicio quedare paralizado, para cuyo efecto, acusaría la rebeldía que correspondiere.*

*Como parte, el Promotor Fiscal podía realizar todas las actividades inherentes a ella dentro del juicio de garantías, así, podía ofrecer pruebas, presentar alegatos, etc..*

*A propósito de la ley en comento y en relación a la intervención del Promotor Fiscal en los juicios de amparo durante su vigencia, surgieron las opiniones contrarias de don José María Lozano y de don Fernando Vega; el primero, afirmaba en su interesante obra: "Tratado de los Derechos del Hombre", que el Ministerio Fiscal o Promotor Fiscal tenía en el juicio de amparo la*

representación del demandado, es decir, de la autoridad responsable.

Por su parte, el Lic. Fernando Vega en su obra: "La nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales". refutó la teoría de Lozano arguyendo que si la autoridad responsable no era parte en los juicios de amparo, no tenía porque estar representada en él y si tenía representación, se aceptaba en el fondo que la autoridad responsable era parte en el juicio de amparo, solo que representada por el Ministerio Fiscal; continuaba señalando don Fernando Vega que si el Fiscal representara a la autoridad responsable, debía defender sistemáticamente la constitucionalidad del acto impugnado, destruyendo la buena fe de la institución que es la que debe normar su actuación en el respeto a la Constitución.<sup>(25)</sup>

#### 1. 7. 4. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS FEDERALES DE 1897.

Este código, promulgado por el presidente Porfirio Díaz el 6 de octubre de 1897 y puesto en vigor en lo que toca al juicio de amparo el primero de diciembre del mismo año, reglamentaba el juicio de amparo en sus artículos 745 al 849; reconocía en el artículo 753 al Promotor Fiscal como parte en los juicios de amparo, y al igual que en la ley anterior, la autoridad responsable sólo podía rendir pruebas y producir alegatos en defensa de sus actos que hubieran sido reclamados.

En artículo posterior, se señalaba la obligación del Promotor Fiscal de cuidar del interés de la sociedad

(24). Cfr. LOZANO, José María: ob. cit., pág. 456

(25). Cfr. VEGA, Fernando: La Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S. A., edición facsimilar, México, 1967, págs. 158-159.

evitando la paralización del juicio, promoviendo al efecto lo que correspondiere (Art. 756). Asimismo, el juez de distrito debía oírlo para resolver sobre la suspensión de oficio del acto reclamado, tal como lo preveía el artículo 785 de la ley en comentario; podemos afirmar que el Promotor Fiscal debía opinar de acuerdo con lo que más conviniera al interés social.

En los casos en que se concedía la suspensión del acto reclamado previa fianza del quejoso, decía el artículo 787 que el Promotor Fiscal en audiencia debía oponerse a fianzas insuficientes que no garantizaran el interés del fisco; por lo anterior podemos señalar que el Promotor Fiscal aparte de ser defensor del interés social, lo era también de los intereses del Estado. Respecto a la suspensión del acto reclamado, el Promotor Fiscal encontraba en el artículo 793 la facultad para interponer el recurso de revisión contra el auto que la otorgara y afectara los intereses de la sociedad.

Por otra parte, el artículo 801 establecía que una vez que la autoridad responsable rindiera su informe justificado, se correría traslado de éste al Promotor Fiscal para que en un término de tres días solicitara lo que estimara oportuno. (26)

#### 1. 7. 5. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE 1909.

Este Código fue promulgado también por el presidente Porfirio Díaz el 26 de diciembre de 1908 y puesto en

201. Cfr. SECRETARÍA DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA: Código de Procedimientos Federales de 1897. Editorial Tipografía de la Oficina Impresora del Timbre, Palacio Nacional, edición oficial, México, 1898, págs. 159-166.

vigor a partir del 5 de febrero de 1909. En virtud de la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900, no fue sino hasta el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909 que se refiere al juicio de amparo en su capítulo sexto del título segundo, cuando se cambia la denominación de Promotor Fiscal por la de Ministerio Público, considerando a éste ya no como sustituto de la autoridad responsable defendiendo la validez de sus actos, dejando también la contraparte del quejoso, sino como mero defensor de los intereses de la sociedad y del fisco cuidando de la observancia de la Constitución y de la ley en los juicios de amparo.

El artículo 670 de este ordenamiento, considera como partes en los juicios de amparo, a la autoridad responsable, al agraviado y al agente del Ministerio Público. Como podemos observar, es en esta ley en donde se reconoce por vez primera a la autoridad responsable como parte en los juicios de amparo, señalando en el artículo 671 que tenía este carácter la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado.

Al igual que en las dos reglamentaciones anteriores inmediatas del amparo, este código contiene diversas disposiciones que le dan al Ministerio Público la facultad para intervenir en los casos de suspensión del acto reclamado, atendiendo según se establecía en el numeral 716 de esta ley, al interés público y del fisco estatal. Tenía el Ministerio Público una doble personalidad en los juicios de amparo: la de defensor de la sociedad y la de defensor de la hacienda pública. El artículo 723, lo obligaba a interponer el recurso de revisión contra el auto del juez de distrito que concediera, negara o revocara la suspensión del acto

reclamado cuando esta suspensión otorgada perjudicara los intereses tanto de la sociedad, como del fisco. (27)

En razón de la reforma a la Constitución de 1857 del año de 1900, enmienda a la que hemos hecho referencia, dejó de ser el Ministerio Público representado por el Procurador General y el Fiscal, parte integrante de la Suprema Corte de Justicia; consecuentemente y en cumplimiento al artículo 96 de la Constitución reformada, se publica en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1909 la primera ley orgánica de la institución con el nombre: "Ley de Organización del Ministerio Público Federal", que reglamentó por vez primera sus funciones señalando entre otras la de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; y la más importante en términos de la fracción VIII del artículo 15 de la citada ley orgánica del Ministerio Público intervenir en los juicios de amparo, señalando el citado precepto que entre las atribuciones del Procurador General, estaba la de alegar en los juicios de amparo ante la Suprema Corte por sí, o por medio de sus agentes. (28)

Del contenido de la ley de organización del Ministerio Público y del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, como ley reglamentaria del amparo, se advierte que el Ministerio Público Federal, desempeñaba la doble e incompatible función de defensor de los intereses del Estado al salvaguardar el

27). Cfr. PALLARES, Eduardo: Código Federal de Procedimientos Civiles, copia íntegra de la edición oficial, Editorial Herrero, Hermanos Sucesores, Única edición, México, 1922, págs 218-219 y 241-243.

(28). Cfr. LEY DE ORGANIZACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, Ob. cit., pág. 90

interés del fisco y los de la sociedad representando los intereses de ésta en el amparo. Tal era la obligación del Ministerio Público de defender el interés de la Hacienda Pública que incluso el artículo 21 de su ley orgánica, establecía que en los casos en que estuviera interesado el fisco, ni el Procurador General ni sus agentes podían sin autorización expresa de la Secretaría de Hacienda desistirse de las demandas o acciones intentadas en un juicio de amparo, así como de pedir el sobreseimiento o dejar de interponer recursos cuando fueran estos actos contrarios a la Hacienda Pública, ignorando inclusive, la justicia o la razón que pudiera asistirle al quejoso. Se puede afirmar con acierto que el último de los preceptos citados subordinaba el interés social al del Estado.

De lo apuntado hasta ahora en el presente capítulo y antes de entrar al régimen de la Constitución de 1917, podemos sintetizar que el Promotor Fiscal y/o Ministerio Público Federal, ha sido tomado como parte en el juicio de amparo desde la primera ley reglamentaria de éste, pasando con la denominación de Promotor Fiscal en las leyes de 1861, 1869, 1882 y 1897; era parte integrante de la Suprema Corte y su función se reducía en las leyes de 1861 y 1869 a refutar las pretensiones del quejoso, sustituyendo a la autoridad responsable en la defensa del acto reclamado.

En las leyes de 1882 y 1897, también se consideraba al Promotor Fiscal como el personaje que contradecía al quejoso, pero se encontraban ya, como hemos visto, algunos artículos que expresamente le obligaban a velar por el interés social; y en la ley de 1897 también debía cuidar como se hizo notar en su oportunidad, por el interés del fisco estatal.

*El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, cambia la vieja denominación de Promotor Fiscal por la moderna de Ministerio Público, le quita el carácter de contraparte del quejoso, y le reconoce funciones propias. De acuerdo con la reforma constitucional de 1900 y a su primera ley orgánica, deja de ser parte integrante de la Suprema Corte para serlo del Poder Ejecutivo, cambiando por lo tanto, su naturaleza jurídica, tema que será materia del siguiente capítulo.*

#### 1.8. CONSTITUCION DE 1917 Y SUS REFORMAS A LOS ARTICULOS 103 Y 107, REFERENTES A LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE GARANTIAS.

*Como es bien sabido, la Constitución de 1917 surge de la revolución iniciada en el año de 1910 contra la dictadura de Porfirio Díaz, y es promulgada por el entonces encargado del Poder Ejecutivo y Primer Jefe del Ejército Constitucionalista don Venustiano Carranza el 5 de febrero del mismo año.*

*Esta Constitución, se aparta de la doctrina individualista adoptada en la de 1857, y da inicio a lo que algunos autores han denominado "El constitucionalismo social mexicano": se establece en sus primeros veintinueve preceptos todo un capitulo de garantías individuales, destacando en los artículos 27 y 123 las llamadas garantías sociales.*<sup>(29)</sup>

*La Carta Fundamental de 1917, estatuye en sus artículos 103 y 107 el juicio de amparo como instrumento para*

(29). Cfr. SAYEG HELU, Jorge: El Constitucionalismo Social Mexicano, tomo 2, editado por Acciones y Valores de México, S. A. de C. V. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y la U. N. A. M., 2a. edición, México, 1967, págs 321-322

*hacer cumplir y respetar las ya mencionadas garantías individuales y sociales; al efecto, reprodujo en el artículo 103, el texto del artículo 101 de la Constitución de 1857, estableciendo los casos de procedencia del amparo, que en términos generales, procede contra cualquier acto de autoridad que viole las garantías individuales; en el artículo 107 y de una manera definitiva establece los principios rectores del juicio de amparo, así como las bases para establecer los procedimientos y formas de orden jurídico a que se debe sujetar.*

*Estas bases del juicio de amparo, estaban en un principio enunciadas en doce fracciones, reproduciendo en la primera la fórmula otero; en la segunda, el principio de definitividad y el de suplencia de deficiencia de la queja en los juicios del orden penal; en las siguientes fracciones y hasta la octava, se establecen los lineamientos que deben seguir los juicios de amparo directos, destacando en esta última fracción que en estos tipos de amparo la Corte dictaría sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produciere la otra parte y el que promoviere el Procurador General o el agente que al efecto se designare.*

*La Constitución vigente en su texto original, no reconocía expresamente al Procurador General de la República o a alguno de sus agentes del Ministerio Público Federal, como ahora lo hace, como parte en los juicios de amparo; sin embargo, de las fracciones octava y novena del citado artículo 107 constitucional se deducía claramente que el Ministerio Público Federal era reconocido como parte en los juicios de amparo directos*

(30)

e indirectos.

En las leyes reglamentarias del amparo que se han expedido durante la vigencia de nuestra Constitución actual, el Ministerio Público Federal interviene en todos los juicios de amparo como parte procesal sin establecer ninguna distinción respecto a su intervención en los juicios de amparo directos e indirectos, circunstancia que puede apreciarse en el artículo 11, fracción III de la Ley de Amparo de 1919, y en la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo vigente; aunado a lo expuesto, las diferentes leyes orgánicas del Ministerio Público Federal que se han expedido bajo la vigencia de la Carta Fundamental de 1917, han establecido el criterio de considerar al Ministerio Público como parte en los juicios de amparo.

El artículo 107 constitucional, ha sufrido diversas reformas que han tratado de perfeccionar las bases a que deben sujetarse las formas y procedimientos del juicio de amparo, llegando inclusive con estas reformas a convertirse en uno de los artículos más complejos de la Constitución. El Ministerio Público Federal y el Procurador General de la República, no quedaron al margen de estas modificaciones constitucionales, pues por reforma al precepto constitucional arriba citado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951, se les reconoció como parte en todos los juicios de amparo, mismos que pueden desistir de intervenir en él cuando el caso de que se trate carezca a su

(30). Cfr. QUINCAGESIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN: Homenaje al LX Aniversario de la Promulgación de la Constitución General de la República, Editado por los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, edición especial, México, 1977, págs 110-124

juicio de interés público, como lo establece la fracción XV del artículo 107 constitucional.

Estrecha vinculación con el precepto constitucional que hemos venido tratando, la tiene el 102; este, junto con el 21, contienen los modernos principios de la institución del Ministerio Público. El primero de los ordenamientos citados, otorga al Ministerio Público Federal diversas atribuciones como la de investigar y perseguir los delitos en el orden federal, la de procuración de justicia, la de representación jurídica del Ejecutivo Federal ante los Tribunales, y entre otras facultades, intervenir en los asuntos que la ley determine. El artículo 107 constitucional fracción XV y su ley reglamentaria, señalan que el Ministerio Público Federal será parte en todos los juicios de amparo. Distinguidos tratadistas de la institución como el Dr. Jorge Carpizo han considerado como la función de mayor importancia y más trascendental del Ministerio Público Federal, la de intervenir como parte en todos los juicios de amparo, cuidando en él de la estricta observancia de la Constitución y leyes generales, protegiendo el interés social.

Las distintas leyes orgánicas del Ministerio Público Federal que se expidieron desde 1909 y hasta la que actualmente se denomina Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República así como en su Reglamento, y en concordancia con la parte final del segundo párrafo del artículo 102 constitucional, se ha llegado a establecer como una atribución que legalmente le corresponde al Ministerio Público Federal, la de vigilar los

principios de la constitucionalidad y legalidad comprendiendo para tal efecto, su intervención como parte en todos los juicios de amparo promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público conforme a lo dispuesto por la fracción XV del multicitado artículo 107 constitucional, y por la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo vigente.

#### 1. 8. 1. LEY DE AMPARO DE OCTUBRE DE 1919.

*Expedida en la ciudad de Querétaro por el Presidente de México don Venustiano Carranza el 18 de octubre de 1919, esta reglamentación establecía en su artículo primero la procedencia general del juicio de amparo como lo hace la Constitución, conteniendo asimismo en este precepto y en el siguiente, los principios de relatividad de las sentencias y el de existencia de agravio personal y directo; en su artículo 11, hacía una enumeración de los sujetos procesales que se reputaban como partes en el juicio de amparo, siendo tales: el quejoso, la autoridad responsable, considerando dicho ordenamiento en su fracción tercera al Ministerio Público para concluir con el tercero perjudicado, éste, como podemos apreciar, es la última de las partes procesales reconocida en el juicio de garantías.*

*En otros preceptos, se ocupaba este cuerpo de leyes de regular someramente la actuación del Ministerio Público durante la substanciación del juicio; así debería cuidar de que éste no quedara paralizado, especialmente cuando se ventilaran asuntos relacionados con lo establecido en el artículo 22 constitucional; en términos del artículo 40, podía manifestar alguna causa de*

*impedimento prevista en el texto de la misma ley, de un Juez o de un Ministro; el artículo 59 señalaba que se le debía oír en los casos de suspensión del acto reclamado estando facultado para interponer el recurso de revisión cuando al concederse, negarse o revocarse, se perjudicaran los intereses de la sociedad y del fisco; dicha facultad para interponer tal recurso, la encontraba fundada en el artículo 65 de la ley en comentario; el artículo 72 preconizaba que se debía atender su opinión en los casos de demandas irregulares ya fuera por su admisión o rechazo.*

*En los casos promovidos ante la Suprema Corte y una vez admitida la demanda por ésta, el artículo 110 señalaba que se debía pasar el expediente al Ministerio Público para que pidiera sobre la concesión o negación del amparo, debiendo cuidar de las ejecutorias dictadas, especialmente tratándose de las pronunciadas por motivo de violación al artículo 22 de la Constitución.*

*El Ministerio Público reconocido como parte procesal en los juicios de amparo, estaba en posibilidades de ofrecer pruebas así como de presentar alegatos tendientes a demostrar que de concederse o negarse el amparo, se perjudicaría el interés público, o bien los intereses fiscales estatales.*<sup>(31)</sup>

*Consideramos oportuno señalar que durante la vigencia de la Ley de Amparo de 1919, surgió una polémica entre el entonces Procurador General de la República, licenciado Emilio Portes Gil, y el licenciado Luis Cabrera, precisamente en relación*

(31). Cfr. PALLARES, Eduardo: Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104, Editorial Herrero, Hermanos Sucesores, Única edición, México, 1921, págs. 4-10, 30, 42, 45 48 49 y 71

*con las facultades y atribuciones del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, polémica que por ser de trascendencia para nuestro estudio, veremos con detalle en el capítulo siguiente de la presente tesis.*

## 1. 8. 2. LEY DE AMPARO DE ENERO DE 1936 Y SUS REFORMAS RESPECTO A LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO.

*La Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, en términos generales confirma los lineamientos que respecto a la intervención del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, tuvieron las anteriores legislaciones reglamentarias del amparo, es decir, lo sigue considerando como parte procesal en los juicios de garantías.*

*Inicialmente, esta ley señalaba en su fracción IV del artículo 5º, que el Ministerio Público Federal era parte en el juicio de amparo sin hacer alguna otra declaración al respecto; con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951 y acorde con la adición de la fracción XV al artículo 107 constitucional en la misma fecha, se reformó la fracción IV del citado artículo 5º de la ley de amparo vigente en el sentido de que el Ministerio Público Federal podría abstenerse de intervenir en el juicio de amparo cuando el caso de que se tratara careciera a su juicio de interés público.*

*Posteriormente, por decreto publicado en el*

Diario Oficial el 29 de junio de 1976, se modificó la misma fracción IV del artículo 5° de la ley de amparo de 1936, señalando dicha reforma que el Ministerio Público Federal intervendría en los juicios de garantías cuando el caso de que se tratara afectare, a su juicio, el interés público, pudiendo abstenerse de intervenir en caso contrario. Con esta reforma, se facultó al Ministerio Público Federal para interponer los recursos que la misma ley de amparo señala, estableciendo además que en los asuntos en que interviniera lo hiciera en los términos que señala la ley reglamentaria del amparo.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1980, se suprimió la facultad que el Ministerio Público tenía para dejar de intervenir en los juicios de amparo, circunstancia que a nuestro juicio es muy acertada, pues estimamos que todos los juicios de garantías que se promueven ante los tribunales federales son de interés público, ya que violar la Constitución, especialmente una o algunas de las garantías individuales en ella contenidas así como las leyes secundarias, desde luego que trastoca el orden social; fue tal el acierto de dicha reforma, que inclusive se estableció la obligación para el Ministerio Público Federal de promover la pronta y expedita administración de justicia.

Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1984, la misma fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo se modificó estableciendo que el Ministerio Público Federal era parte en el amparo quien podría intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que

señalara la Ley de Amparo, independientemente de las obligaciones que la misma le precisara para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Por último, durante el proceso de elaboración de nuestro modesto estudio, el día 23 de diciembre de 1993, el Ejecutivo de la Unión expidió un decreto que reformó la fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994 y puesto en vigor a partir del primero de febrero del mismo año. En virtud de tal modificación, el artículo 5º de la Ley de amparo quedó como sigue:

"Art. 5º. Son partes en el juicio de amparo:

- I.....
- II.....
- III.....
- IV. El Ministerio Público Federal, quién podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.

El análisis de la actuación del Ministerio Público Federal atendiendo a los postulados que prescribe la ley de amparo en vigor, será objeto de estudio en capítulo posterior.

## C A P I T U L O        S E G U N D O

## NATURALEZA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

## 2. 1. CONCEPTO.

*Para llegar a comprender el concepto de cualquier órgano o institución de Estado, creemos es importante tomar en cuenta primero su origen y su evolución a través del tiempo. por lo que para tener una idea clara de lo que debe ser el Ministerio Público, es conveniente dar una brevísima referencia histórica a través de los matices que ha venido revistiendo en las distintas formas de organización política que influyeron en su formación. Estimamos asimismo importante aclarar que no es propósito del presente apartado hacer un estudio exhaustivo de los orígenes que tiene nuestra institución del Ministerio Público por lo que sólo nos limitaremos a repasar someramente sus antecedentes*

*En este orden de ideas, algunos autores han determinado que el Ministerio Público encuentra su primera raíz en Grecia y Roma con los Arcontes y Judices Questiones respectivamente; otros atribuyen la paternidad del Ministerio Público principalmente al Derecho francés y otros han coincidido en señalar que el Ministerio Público con las características y atribuciones que actualmente tiene encuentra su fuente principal en el Derecho hispano y en el Derecho norteamericano.*

*El licenciado Miguel Angel Castillo Soberanes en su obra de "El Monopolio del Ejercicio de la Acción*

Penal del Ministerio Público en México" y al referirse a los antecedentes del Ministerio Público nos dice lo siguiente:

"Sobre el antecedente más remoto, se habla de los Arcontes de la antigua Grecia, magistrados que intervenían en los juicios y que tenían a su cargo la tarea de representar a los individuos que por algún motivo presentaban una reclamación en contra de sus semejantes."<sup>(32)</sup>

Al hablar del origen de la institución en comento en la organización política de Roma nos dice que: "En esta época se habla de los Judices Questiones, los Curiosi Stationari, Irenarcas, Advocati Fiscis y los Procuratores Caesaris, mismos que de una u otra manera tenían facultades policíacas y de persecución, de los criminales."<sup>(33)</sup>

El mismo licenciado Miguel Angel Castillo S. nos continúa afirmando que: "En realidad, la institución del Ministerio Público, como existe actualmente, es producto de la monarquía francesa del siglo XIV. El Procurador y el Abogado del Rey se crearon para la defensa de los intereses del príncipe. El Procurador se encargaba de los actos del procedimiento, y el Abogado del litigio, en donde estuvieran en pugna los intereses del monarca o las personas que estaban bajo su protección....."<sup>(34)</sup>

Al abordar el tema de los antecedentes del Ministerio Público en Francia, el licenciado Juan José González

(32). CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel: El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 1a. edición, México, 1992, pág. 15.

(33). Idem.

(34). CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel: ob. cit. pág. 15 y 16.

Bustamante, coincide con el licenciado Miguel Angel Castillo al afirmar que los Procuradores del Rey, son producto de la monarquía francesa del siglo XIV y que se crearon para la defensa de los intereses del príncipe, agregando que la Revolución Francesa al transformar las instituciones monárquicas, encomienda las funciones reservadas al Procurador y al Abogado del Rey, a los Comisarios encargados de promover la acción penal y de ejecutar las penas, y a los Acusadores Públicos que debían sostener la acusación en el juicio, aduciendo por otra parte que por Ley del 22 Brumario, Año VIII, se restablece el Procurador General que se conserva en las leyes napoleónicas de 1808 y 1810, y que por ley de 20 de abril de 1810, el Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica dependiente del Poder Ejecutivo, circunstancia que, como podemos apreciar, subsiste hasta nuestros días. (35)

Por lo que toca a los antecedentes del Ministerio Público en el Derecho hispánico y en el Derecho norteamericano, el ilustre maestro Alfonso Noriega opina que el Procurador General tiene su antecedente remoto en el Fiscal de las Reales Audiencias que funcionaron durante trescientos años en la Nueva España y en el Attorney General de la organización judicial de nuestros vecinos del norte.

Analizando la figura del Fiscal, el Dr. Noriega se remite al diccionario de Escriche quien conceptualiza al Promotor Fiscal como un abogado nombrado permanentemente por el Rey para defender en los Juzgados de Primera Instancia los intereses del

(35). Cfr. GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José: Derecho Procesal Penal Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., 2a. edición, México, 1968, págs 55 y 56.

fisco, los negocios pertenecientes a la causa pública y las prerrogativas de la corona y de la real jurisdicción ordinaria. Por otra parte, afirma el Dr. Alfonso Noriega que se debe entender al Ministerio Fiscal, que también se llamaba Ministerio Público como la institución que realiza funciones de una magistratura particular que tenía por objeto velar por el interés del Estado y de la sociedad, (36) en cada tribunal.

El ilustre maestro concluye su estudio manifestando que la figura del Fiscal fue llevada con facultades muy diversas y complejas a la organización de las Reales Audiencias, núcleo central de la organización política de las colonias españolas en América, creadas por los monarcas y que fueron según su apreciación, tribunales de prestigio superior a las Audiencias de España, no sólo por el esplendor desplegado por algunas, sino principalmente por su influjo decisivo para la prosperidad y administración de los territorios.

En cuanto a los antecedentes del Procurador General en el Derecho norteamericano, el Dr. Alfonso Noriega asevera que la representación del Ministerio Público en la organización federal, corresponde al Attorney General, al Solicitor General, y a sus Assistants; el primero de los nombrados es la cabeza del Departamento de Justicia y recibe su designación del Presidente de la República, de cuyo gabinete forma parte; representa, ante la Suprema Corte, al gobierno en todos los asuntos en que éste tiene interés; es además, el consejero legal del Presidente y de los Jefes de Departamento que lo consultan; el Solicitor General es el auxiliar y sus-

tituto del Attorney General (Ministerio Público). su función principal es representar a los Estados Unidos ante la Suprema Corte (37) en todos los casos en que la Nación es parte o esté interesada.

Como podemos apreciar, la actual organización del Ministerio Público Federal es similar a la de Estados Unidos de Norteamérica. y ello obedece a que el Congreso Constituyente de 1916-1917, adoptó en el texto vigente del artículo 102 constitucional, la actual organización del Ministerio Público de la Federación, en cuyo contenido, encontramos similitudes con el Attorney General (Ministerio Público) de los Estados Unidos en lo que se refiere a la representación del Ejecutivo Federal por parte del Procurador General de la República.

Señalada la sumaria referencia histórica del Ministerio Público, procedamos enseguida a precisar el significado etimológico de la institución, para luego dar nuestro concepto de ella, así como el que diversos autores le han atribuido. En este orden de ideas, etimológicamente la palabra "ministerio" deriva del latín "ministerium", que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación especialmente noble y elevado; por lo que hace a la expresión "público", ésta deriva también del latín "publicus-populus", que significa pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos; por tanto, en su acepción gramatical, el (38) Ministerio Público es el cargo que se ejerce en relación al pueblo.

Para estar en posibilidades de dar nuestro

(37). Cfr. NORIEGA CANTU, Alfonso: ob. cit. tomo I, pág. 366.

(38). Cfr. FRANCO VILLA, José: El Ministerio Público Federal, Editorial Porrúa, S. A., 1a. edición, México, 1965, págs. 3 y 4.

concepto del Ministerio Público, es conditio sine qua non tener presente el texto íntegro del precepto constitucional que lo rige, y que a la letra dice:

"Art. 102. La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado.

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

El Procurador General de la República será el Consejero Jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones".

Del artículo que acabamos de transcribir, podemos deducir que el Ministerio Público Federal, es una institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, quién tiene a su cargo la persecución de todos los delitos

del orden federal, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expedita, intervenir en todos los negocios que la ley determine, ser el representante del Ejecutivo de la unión y consejero jurídico del gobierno.

Independientemente de nuestro punto de vista de lo que es el Ministerio Público, para el buen desarrollo del tema que estamos tratando, estimamos prudente insertar en el texto del presente apartado el concepto que de la institución en comento tienen algunos autores.

Así, el licenciado Miguel Fenech define al Ministerio Público como: "...una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal."<sup>(39)</sup>

Creemos que el concepto que nos da el licenciado Miguel Fenech es muy reducido pues como podemos apreciar, esencialmente lo conceptualiza en razón de la función que tiene como el único titular de la acción penal.

Para el licenciado José Franco Villa, el Ministerio Público Federal es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público, que está atribuida al Fiscal ante los tribunales de justicia.<sup>(40)</sup>

Por su parte, el licenciado y conocido

(39). FENECH, Miguel: El Proceso Penal, Editorial Ageda, 3a. edición, Madrid, España, 1978, pág. 64.

(40). Cfr. FRANCO VILLA, José: ob. cit. pág. 4

jurista Guillermo Colin Sánchez, en su obra titulada "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", nos dice que el Ministerio Público es: "...una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social, en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos los casos que le asignen las leyes".<sup>(41)</sup>

El denotado jurista Doctor Héctor Fix Zamudio, por su parte describe al Ministerio Público como "...el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en la penal y que, contemporáneamente, efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad".<sup>(42)</sup>

Podemos observar que los conceptos que nos proporcionan los dos últimos juristas citados, nos dan una idea más clara de lo que es el Ministerio Público Federal, al manifestar por una parte que tal institución actúa en representación del interés social en todos los casos que le asignen las leyes, (como lo es por ejemplo su intervención en el juicio constitucional), y por la otra, al reconocer que efectúa actividades administrativas como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales realizando la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, teniendo además encomendada

(41). COLIN SANCHEZ, Guillermo: Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, S. A., 13a. edición, México, 1992. pág. 87.

(42). FIX ZAMUDIO, Héctor: La Función Constitucional Del Ministerio Público. Anuario Jurídico V. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M., México, 1976, pág. 153.

la defensa de la legalidad.

## 2. 2. NATURALEZA JURIDICA.

Para determinar la naturaleza jurídica del Ministerio Público Federal, es imprescindible dejar claramente establecido en el presente trabajo, si es una autoridad de carácter administrativa o si lo es de carácter judicial, como erróneamente lo ha llegado a sostener la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; necesario será también analizar la institución de que se trata en cuanto a las atribuciones que el artículo 102 de la Constitución Federal le confiere, pues con ello se examinará a la institución atendiendo a los criterios que doctrinariamente se han señalado para el análisis de las funciones de los órganos de Estado. Estos son: el criterio subjetivo o formal y el objetivo o material.

Como ha quedado arriba señalado, la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha llegado a sostener en su tesis sobresaliente número ochenta, correspondiente al año de 1961, que la Procuraduría General de la República, no tiene el carácter de autoridad administrativa, lo que puede apreciarse con la siguiente cita:

"PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. NO TIENE CARACTER DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA: Así se desprende del siguiente texto del artículo 90 de la Constitución Federal: para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria. Por su parte, el artículo 1º de la Ley Organica de Secretarias de Estado no incluye a la Procuraduría, entre las dependencias del Ejecutivo Federal, a cuyo

cargo corre el estudio, planeación y despacho de los negocios en las diversas ramas de la administración. En realidad las palabras 'Procuraduría General de la República', se usan como sustitutivas de 'Ministerio Público de la Federación', que es la denominación empleada por el artículo 102 constitucional para designar la institución cuyas atribuciones fija este precepto, quizás sólo en razón a que sus funcionarios son presididos por el Procurador General; pero siendo evidente que tales atribuciones se relacionan con las propias del Poder Judicial y, en rigor, no con las del Ejecutivo de quien sólo depende el nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público y a quien asiste el Procurador General en su carácter de Consejero Jurídico del Gobierno. La indicada relación la pone de relieve la circunstancia de que el artículo 102 forma parte del capítulo IV ("Del Poder Judicial") y no del III ("Del Poder Ejecutivo"), del Título Tercero de la Constitución vigente, sin que la facultad de nombramiento prevista por la fracción II del artículo 89 pueda tener alcance distinto a la misma facultad de que se inviste al Presidente de la República en cuanto a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, según las fracciones XVII y XVIII del propio artículo constitucional. En la especie, por otra parte, los actos reclamados tampoco son de carácter administrativo, pues se advierte por las constancias de autos, que provienen de una averiguación previa relacionada con un delito de encubrimiento de un delito de robo, y es sabido que todo lo típicamente delictuoso queda comprendido dentro de la esfera del derecho penal". (43)

No obstante que la tesis que acabamos de transcribir es una tesis aislada del citado órgano de control constitucional, y que inclusive fue pronunciada hace más de treinta años; estimamos sin embargo oportuno analizarla por ser considerada por la Sala de la Corte como una tesis sobresaliente a más de que su contenido nos llena de dudas e inquietudes.

El contenido de la tesis en cuestión, nos obliga a aseverar que de ella se derivan dos hipótesis diferentes:

(43). Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, informe del año de 1961, pág. 99.

*Primera.- Que el Ministerio Público Federal no forma parte del Poder Ejecutivo de la Unión, sino del Poder Judicial Federal (hipótesis establecida atendiendo a un criterio formal, según la primera parte de dicha tesis jurisprudencial), circunstancia que nos obliga a deducir que la tesis en comento ubica al Ministerio Público Federal no como un órgano formalmente de carácter administrativo, sino judicial;*

*Segunda.- Que sus funciones son judiciales. (hipótesis establecida atendiendo al criterio material de acuerdo a la parte final de la tesis en comento), aspecto que nos hace pensar que los actos que en un momento dado realiza el Ministerio Público no son de carácter administrativo, sino judicial.*

*En un modesto afán por tratar de desvirtuar la tesis pronunciada por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, procedamos enseguida a apuntar algunos razonamientos que a nuestro sano criterio consideramos importantes para lograr tal fin. En este orden de ideas, analizaremos la primera y segunda de las hipótesis por nosotros deducida del texto de la citada tesis jurisprudencial, para concluir apuntando nuestro muy concreto y particular punto de vista al respecto.*

*Estimamos que la primera de las hipótesis establecidas por la Suprema Corte de Justicia, es totalmente falsa por las siguientes consideraciones:*

*I. La tesis en estudio, en su parte relativa, preconiza que la Procuraduría General de la República no es autoridad administrativa por las consideraciones que en ella se*

señalan: al respecto, cabe mencionar lo siguiente: en principio, la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 23 de diciembre de 1958, fue abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, en vigor a partir del 1º de enero de 1977. Esta ley en su artículo 1º, párrafo segundo, señala que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la administración pública centralizada. Como podemos observar, dicho cuerpo de leyes, claramente nos señala que la Procuraduría General de la República forma parte de la administración pública centralizada, lo que nos permite con toda certeza afirmar que formalmente la institución del Ministerio Público Federal es una autoridad de carácter administrativa.

II.- Si revisamos el artículo 94 del Código Político, nos daremos cuenta de que el Poder Judicial de la Federación, es ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y por los Juzgados de Distrito, no así, por la Procuraduría General de la República.

III.- Por su parte, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ordenamiento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre del año de 1983, establece que dicha institución será la dependencia del Poder Ejecutivo Federal, lo que sin lugar a dudas, nos obliga a deducir que por el órgano de estado de quien depende la Procuraduría General de la República, la institución del Ministerio

*Público Federal formalmente es una autoridad de carácter administrativa.*

*IV.- Los artículos 89, fracción segunda, y 102 constitucionales, ordenan que el Procurador General de la República, será nombrado por el Presidente de la República.*

*El maestro Guillermo Colín Sánchez en su obra citada y al tocar el punto relativo a la naturaleza jurídica del Ministerio Público, nos dice que éste es un órgano administrativo y para apoyar su dicho, se remite a lo que sobre el particular escribe un autor italiano de nombre José Guarneri quien afirma que el Ministerio Público es un órgano de la administración pública por lo que es un representante del Poder Ejecutivo en el proceso penal.*<sup>(44)</sup>

*Con las anteriores consideraciones, creemos que ha quedado plenamente aclarado que el Ministerio Público Federal depende exclusivamente del Ejecutivo Federal, por tanto, formalmente es una autoridad de carácter administrativa.*

*Hemos dicho que de la segunda de las hipótesis que se derivan de la tesis en estudio, se desprende la circunstancia de que las funciones del Ministerio Público son de carácter judicial, esto es, materialmente es una autoridad de carácter judicial, pues las actividades que realiza son propias del Poder Judicial. Al respecto, diremos que lo anterior es también totalmente falso por los siguientes razonamientos:*

*I).- La institución dada su naturaleza y fines, carece de funciones jurisdiccionales pues estas son propias y*

(44). Cfr. COLÍN SANCHEZ, Guillermo: ob. cit. pág. 91

exclusivas de los jueces; de tal manera, debe concretarse a solicitar la aplicación del Derecho mas no a declararlo. Para ilustrar mejor esta afirmación, baste mencionar que en materia penal, durante la averiguación previa, cuando por alguna circunstancia no se ejercita la acción penal por los hechos que le han sido denunciados y a sus actuaciones recae una determinación de archivo con las reservas de ley, ello no significa que en un futuro no pudiera el Ministerio Público actuar al aparecer nuevos elementos que satisfagan las exigencias legales para ejercitar la acción penal. con esto se pretende afirmar que las resoluciones del Ministerio Público no causan estado, circunstancia característica de las resoluciones dadas por las autoridades jurisdiccionales en ejercicio de sus funciones: (45)

II).- Por otra parte, el artículo 21 constitucional establece que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, incumbiendo al Ministerio Público únicamente la persecución de los delitos. Del citado precepto constitucional se deduce claramente que la función del Ministerio Público no es precisamente la de juzgar a los individuos que por alguna circunstancia han cometido algún delito y por ende aplicarles las penas que la ley prescribe, sino que al contrario le marca muy bien su función persecutoria de los delitos al ordenar que solo a él le incumbe la persecución de los delitos.

Justamente en relación con la interpretación del citado artículo 21 constitucional, el licenciado Miguel Angel Castillo Soberanes nos hace una explicación de las funciones

(45). Cfr. COLIN SANCHEZ, Guillermo: ob. cit. pág. 92.

materialmente asignadas al Ministerio Público, al respecto nos dice que de la lectura del artículo 21 constitucional vigente se deduce que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, distinguiendo por su parte claramente la separación de los dos campos de atribuciones entre dos autoridades distintas; en este caso, la del juez y la del Ministerio Público, arguyendo que el órgano jurisdiccional no puede entrar en el ámbito o la esfera de acción del Ministerio Público como ocurrió antes de la vigencia de la Constitución de 1917. Agrega asimismo el citado autor que del mismo modo, el Ministerio Público no puede invadir la competencia del órgano jurisdiccional, es decir, no puede imponer las penas ni tener imperio para decidir el proceso, significando con ello que no pueden recaer en él (Ministerio Público) ambas facultades es decir, las de persecución de los delitos y la imposición de las penas. (46)

Por lo anteriormente expuesto, es de concluirse que el Ministerio Público Federal es una autoridad administrativa, tanto por el órgano del Estado de quien depende, como por la naturaleza de los actos que realiza.

A propósito de las actividades o atribuciones que tiene encomendadas el Ministerio Público de la Federación, y especialmente en cuanto a su intervención en el juicio de amparo, surgió en el año de 1932 una polémica no reconocida como tal por los que en ella intervinieron entre dos grandes juristas de nuestro tiempo, nos referimos a la que sostuvieron el entonces Procurador General de la República y ex Presidente Constitucional, Emilio Por-

(46). Cfr. CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel: ob. cit. págs 24 y 25.

tes Gil, y don Luis Cabrera, autor de la Ley de la Reforma Agraria de 6 de enero de 1915. El 13 de septiembre de 1932, siendo Procurador General de la República el licenciado Emilio Portes Gil, emitió una circular a los agentes del Ministerio Público Federal, en la que les hizo saber las atribuciones que tienen estos funcionarios, en aquél entonces, puso de manifiesto que la Procuraduría General de la República debía cumplir con la regulación de la administración de justicia, señalando, por otra parte, que debía defender los intereses materiales y morales del gobierno, prestando eficaz ayuda a sus dependencias salvaguardando al fisco, pero al mismo tiempo, procurando que las garantías que la Constitución otorga a los individuos se respeten, fungiendo así como un servidor de la colectividad. (47)

Don Luis Cabrera, aprovechando la coyuntura que se le presentaba en aquellos momentos por la realización del Congreso Jurídico Nacional, presentó a la consideración de dicho Congreso un estudio que intituló "La Misión Constitucional del Procurador General de la República", en el que hizo un análisis de las funciones del Ministerio Público Federal; en éste, decía don Luis Cabrera que a dicho funcionario le correspondían las siguientes atribuciones:

- 1). Representar a la sociedad en el ejercicio de las acciones penales en los casos de delitos del orden federal;
- 2). Vigilar los intereses privados de carácter general o de ciertas personas que no pueden defenderse por incapacidad y ausencia;
- 3). Re-

(47). Cfr. CABRERA, Luis y PORTES GIL, Emilio: La Misión Constitucional del Procurador General de la República, Editado por los Talleres Gráficos de la Nación, Única edición, México 1962, página 31 y 32.

presentar a la sociedad en los casos en que versare un interés público, señalando entre ellos los de los Ministros, Diplomáticos, y Consules Generales; los que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión o entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado. En estos últimos tres casos, decía don Luis Cabrera que la intervención del Ministerio Público debía ser absolutamente imparcial e independiente del interés que el Poder Ejecutivo pudiera tener en tales asuntos, en los que en algunas veces pudieran ser parte de ese mismo poder, en cuyo caso, la función del Ministerio Público resultaría incompatible por representar al Ejecutivo, y al mismo tiempo, promover ante los tribunales federales el cumplimiento de la ley; 4). La función más trascendental que don Luis Cabrera atribuía al Ministerio Público, es la de intervenir como parte en los juicios de amparo, en que se trata de impedir la violación de garantías individuales. Esta función, es notoriamente incompatible con el carácter de subordinado al Poder Ejecutivo que tiene el Ministerio Público en su calidad de consejero jurídico y representante legal del mismo Poder; 5). Es el representante de la Hacienda Pública, siempre que ésta comparece ante los tribunales, y del Poder Ejecutivo de la Federación en los casos en que éstos son parte como actores o como demandados, y 6). El Procurador General de la República es además, conforme a la Constitución, el consultor jurídico del Gobierno. Este carácter, decía don Luis Cabrera, es notoriamente incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, especialmente, con la de intervenir en la materia de amparos. Esta incompatibilidad de funciones, obedece a que el Ministerio Público Federal no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución y de consejero del gobierno, en

los actos en que el mismo Poder Ejecutivo, hubiera ejecutado precisamente bajo el patrocinio y conforme a la opinión del Procurador General de la República en sus funciones de consejero del gobierno. (48)

La esencia de los puntos planteados por don Luis Cabrera, se encuentra plasmada en la carta que éste con fecha 15 de septiembre de 1932 dirigió al licenciado Emilio Portes Gil, con motivo de la circular que éste les hizo llegar a los agentes del Ministerio Público Federal. Estos puntos son los siguientes:

"El doble e incompatible papel que el Ministerio Público desempeña, por una parte como representante de la sociedad, procurador de justicia en todos los órdenes, y por otra parte, como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente, separando estas funciones que tienen que ser necesariamente antagónicas.

En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia, son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del Ministerio Público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos, su misión de Procurador con tal de sacar adelante los propósitos del gobierno, de quién es, al mismo tiempo, consejero y representante.

De las dos misiones encomendadas al Ministerio Público, la más alta y trascendental es la de procurar la justicia, tanto por medio del ejercicio de las acciones penales.

(48). Cfr. CABRERA, Luis y PORTES GIL, Emilio: ob. cit. págs 52-55.

cuanto principalmente, por su intervención en la materia de amparo.

*El Ministerio Público cuando se trata de amparo y sobre todo, cuando se trata de amparos en contra de actos de autoridades administrativas, tiene casi siempre que torturar su criterio, no precisamente para procurar la justicia, sino al contrario, para evitar que la justicia ampare a los particulares contra actos de esas autoridades administrativas.*

*Esta es la causa por la cual los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo son vistos con absoluta indiferencia y recibidos como un trámite engorroso e inútil, y en la mayor parte de los casos ni siquiera son tomados en cuenta al dictarse la resolución."*<sup>(49)</sup>

*Al respecto, estamos completamente de acuerdo con el licenciado Luis Cabrera, y para apoyar y demostrar lo señalado por él, daremos enseguida nuestra opinión:*

*Nosotros dividiremos las funciones del Ministerio Público Federal, de acuerdo con el texto del artículo 102 constitucional, en dos grupos a saber: el Ministerio Público Federal como representante de la sociedad y el Ministerio Público como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo.*

*Dentro del primer grupo, es decir como representante y defensor de la sociedad determinamos las siguientes funciones:*

a).— *La de proteger a la sociedad contra la delincuencia, función sin la cual es inconcebible el Ministerio*

(49). CABRERA, Luis y PORTES GIL, Emilio: ob. cit. página 25-26.

Público, ya que a él corresponde el exclusivo ejercicio de la acción penal; a él, y a la Policía Judicial Federal, que está bajo sus órdenes inmediatas, sólo incumbe la persecución, represión e investigación de los delitos del orden federal, consignando, cuando corresponda a los presuntos responsables ante la autoridad judicial federal, debiendo aportar las pruebas con sujeción a las cuales deben juzgarseles. Conviene en este punto, hacer notar que los directamente ofendidos por el delito, no tienen injerencia en el proceso penal, sólo deben presentar su denuncia o querrela ante el Ministerio Público y en su caso, coadyuvar con él únicamente para el sólo efecto de la reparación del daño. Nuestra intención está muy lejos de señalar todas las actividades del Ministerio Público como defensor de la sociedad ante la delincuencia, y para concluir con esta función concreta, sólo consideramos oportuno señalar que en la práctica se sigue, o al menos se seguía, la costumbre errónea de la acusación sistemática de los presuntos responsables, olvidando que también la sociedad está interesada en la libertad y absolución de los inocentes, ya sea por medio de la no consignación, el desistimiento, o de conclusiones no acusatorias. Tal atribución como lo hemos apuntado, encuentra su fundamento en los artículos 21 y en el segundo párrafo del 102 de la Constitución vigente.

b).-Distinguidos tratadistas de la institución, han considerado como la función de mayor importancia y trascendencia de ésta, la de intervenir como parte en todos los juicios de amparo, función que encuentra su fundamento en la parte final del segundo párrafo del artículo 102 y en la fracción XV del artículo 107 ambos de la Constitución Federal, así como en la

fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo, y en los artículos 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En esta última función, el Ministerio Público Federal debe velar en el juicio de garantías por la fiel observancia de la Constitución y, en general, por el respeto al cumplimiento de las demás leyes, defendiendo por tanto los intereses de la colectividad o sociedad. Tal atribución, será objeto de estudio en nuestro tercer capítulo.

Dentro del segundo grupo de atribuciones conferidas al Ministerio Público Federal, es decir respecto a su representación del Poder Ejecutivo Federal y a su carácter de consejero jurídico del mismo, en nuestro concepto quedan comprendidas las dos funciones siguientes:

a).- El Ministerio Público como representante de los diferentes órganos del Ejecutivo en todos los juicios en que éstos sean parte ya como actores, demandados o terceristas; es desde luego, el representante de la Hacienda Pública en todos los casos de su interés. Tal función encuentra su fundamento en el artículo 102 de la Constitución Federal y en los diversos artículos de su ley reglamentaria que a continuación comentaremos.

El artículo 2º en su fracción VI de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala que la institución del Ministerio Público Federal presidida por el Procurador General de la República, entre otras atribuciones le corresponde la de representar al gobierno federal, entendiéndose de nuestra parte que el gobierno federal está representado por todos los organismos y dependencias que forman la administración pública

federal. El artículo 5° en sus fracciones II, III y IV, estatuye que la representación (por parte del Procurador General de la República o de alguno de sus agentes del Ministerio Público Federal) ante las autoridades jurisdiccionales y la intervención en controversia comprende su intervención como representante de la Federación en todos los negocios en que aquella sea parte o tenga interés jurídico; la intervención como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades de la administración pública federal y su intervención como representante de la federación en los casos previstos por La Ley de Nacionalización de Bienes.

b).- El titular de la institución, o sea el Procurador General de la República, es el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo. El artículo 102 constitucional y su ley reglamentaria, le dan la denominación de Consejero Jurídico del Gobierno, consideramos que sólo se refiere a ser el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo y de sus dependencias. Tal atribución, al igual que la anterior, encuentra su fundamento legal en la fracción IV del artículo 2° y en el artículo 6° de la citada ley reglamentaria del artículo 102 constitucional. En efecto, el primero de los ordenamientos citados, prescribe que al Ministerio Público Federal le corresponden entre otras atribuciones la de prestar el consejo jurídico al gobierno federal comprendiendo tal actividad en términos de las fracciones I, II y III del mencionado artículo 6° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República la opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que el Presidente de la República envíe para su estudio; la opinión jurídica sobre los asuntos que ordene el Ejecutivo Federal o solici-

te el titular de una dependencia de la administración pública federal, y el asesoramiento jurídico respecto de los asuntos que lo requieran.

Hemos dividido las funciones del Ministerio Público Federal en dos grupos para hacer notar la incompatibilidad que existe entre las mismas, al encomendarse a un mismo órgano, el cuidado de intereses que frecuentemente se contraponen: el de la sociedad que representa, en cuanto que tiene interés en que se procure y haga justicia en todos los órdenes, y el del gobierno, representado por el Poder Ejecutivo, del que forma parte y de quién depende, siendo a la vez su representante legal y consejero jurídico, y con ese carácter deberá defender los intereses de este poder, al mismo tiempo que los de la sociedad, lo que necesariamente tendrá que resultar frecuentemente incompatible.

Habrá quién piense, como lo hizo el ex Procurador General de la República Emilio Portes Gil, que el antagonismo de funciones del Ministerio Público es aparente y que desaparece con la rectitud e independencia de criterio de los funcionarios que integran la institución, pero desgraciadamente, nuestra realidad es otra y no debemos atender en este sentido a principios ideales; debemos estar bajo el supuesto de que la debilidad humana de los agentes del Ministerio Público Federal les hace supeditar su posible sano criterio y comprendida obligación social, a la lealtad al régimen que sirven, solidarizándose frecuentemente con los intereses del poder Ejecutivo Federal en perjuicio de los de la sociedad, en los casos en que aquél aparece como  
(50)

responsable de violaciones constitucionales.

(50). Cfr. CABRERA, Luis y PORTES GIL, Emilio: ob. cit. Págs 31-32.

Para terminar con la grave contraposición de facultades del Ministerio Público Federal, el licenciado Luis Cabrera propuso a aquél Congreso Jurídico Nacional celebrado en la Ciudad de México en el año de 1932, algunas modificaciones constitucionales consistentes principalmente en separar en dos grupos las atribuciones del Ministerio Público Federal dejando en manos de esta institución las funciones de carácter social, y encomendando la representación en los juicios de las distintas dependencias administrativas a sus respectivos departamentos jurídicos que bien podrían depender del propio órgano al que estuvieran adscritos, o bien, de un departamento jurídico dependiente directo de la propia Presidencia de la República, cuyo jefe sería el consejero jurídico del gobierno (51)

Por nuestra parte estimamos que esta propuesta es la acertada para suprimir esa incompatibilidad de funciones del Ministerio Público Federal.

Posterior a la propuesta del licenciado Luis Cabrera, han surgido precisamente respecto a la incompatibilidad de funciones del Ministerio Público una serie de polémicas que en el mismo sentido han determinado que el Ministerio Público Federal debe ser independiente del Poder Ejecutivo. Tales confrontaciones, pueden resumirse en las siguientes:

1.- La sostenida en el Primer Congreso y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal en el año de 1970, en donde se aprobó que el Ministerio Público debe ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a

(51). Cfr. CABRERA, Luis y PORTES OIL, Emilio: ob. cit. págs. 59-60.

los miembros del Poder Judicial: 2.- La expuesta en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional celebrado en el año de 1975 y en el que igualmente se propuso darle independencia al Ministerio Público respecto del Ejecutivo, separando las atribuciones de asesoría y representación del gobierno de las de representación social y persecución de los delitos, ya que esta última requiere autonomía, y 3.- La celebrada en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Constitucional efectuado en la Escuela de Estudios Profesionales de Acatlán, del 16 al 21 de abril de 1978, donde también se propuso la separación entre las funciones incompatibles de asesoría y representación jurídica del Ejecutivo, de la (52) relativa de persecución de los delitos.

En cuanto a la proposición del licenciado Luis Cahrera de que independientemente de la institución del Ministerio Público deberá haber un Abogado o Procurador General de la Nación, con las características ya señaladas, creemos conveniente señalar que los artículos 200 al 203 de la Constitución venezolana de 1961, preconizan la separación de funciones con respecto a estos órganos ya que por una parte se señala que la Procuraduría General de la República estará a cargo y bajo la dirección del Procurador General de la República nombrado por el Presidente de la República con la autorización del Senado y con las atribuciones de: a) representante y defensor judicial y extrajudicial de los intereses patrimoniales de la República; b). dictaminador en los casos y con los efectos señalados en las leyes; c). asesor jurídico de la administración pública nacional, y d). las demás que le atribuyen.

(52). Cfr. CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel: ob. cit. pág. 20.

(53)

buyan las leyes.

Por otra parte, en el título VII, capítulo IV, denominado "Del Ministerio Público", se prescribe que el Ministerio Público está a cargo o bajo la responsabilidad del Fiscal General de la República, y es designado por las Cámaras reunidas en sesión conjunta; sus atribuciones son: a) velar por el respeto a los derechos y garantías constitucionales; b). velar por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia y por que en los tribunales de la República se apliquen exactamente las leyes en los procesos penales y en los que estén interesados el orden público y las buenas costumbres; c). ejercer la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el tribunal proceda de oficio cuando lo determine la ley; d). velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles demás establecimientos de reclusión; e). intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo de sus funciones, y f). las demás que le atribuyan las leyes.

(54)

Sin embargo, independientemente de que por las consideraciones arriba expuestas existe un antagonismo de funciones del Ministerio Público Federal derivada esta del precepto constitucional que lo rige, hay otras circunstancias que acentúan más esa incompatibilidad de funciones y que afectan directamente al

(53). Cfr. CONSTITUCION DE VENEZUELA, artículos 200-203

(54). Idem, artículos 218-222

juicio de garantías, estas causas que originan lo anterior son las siguientes:

1.- A propósito de la atribución que tiene señalada la institución como representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales en los casos de delitos del orden federal, como lo veremos con detalle en el capítulo siguiente del presente estudio, el Ministerio Público Federal como ente monolítico que es, frecuentemente es señalado en el juicio de amparo como autoridad responsable:

2.- Para todo estudioso del derecho, es bien sabido que, como regla general, las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, sin embargo, atendiendo a lo que establece el artículo 102 constitucional así como lo que preceptúa el artículo 19 de la ley de amparo, el Presidente de la República puede en un momento dado, ser representado en el juicio constitucional por el Procurador General de la República o bien, por alguno de los agentes del Ministerio Público Federal. De hecho, el Procurador General de la República, es un agente del Ministerio Público Federal:

3.- Como lo veremos más adelante, el Ministerio Público Federal puede en un momento determinado ejercitar la acción de amparo en representación de los diferentes órganos dependientes del Ejecutivo de la Unión, o bien, ser el titular de la referida acción constitucional, lo que le daría su carácter de quejoso o agraviado en el juicio de amparo. En efecto, el Ministerio Público Federal, en un momento determinado y bajo ciertas condiciones, puede solicitar la protección de la justicia federal.

afirmación que trataremos de demostrar en el capítulo siguiente. Por los mismos argumentos, la institución de que hemos venido hablando puede tener el carácter de tercero perjudicado en el juicio de amparo.

4.- Como el artículo 107, fracción XV de la Constitución Federal y el artículo 5° de la Ley de Amparo lo establecen, el Ministerio Público Federal interviene en el juicio de garantías como parte procesal propiamente dicha en defensa de la constitucionalidad y legalidad de todo acto de autoridad, circunstancia que origina una evidente incompatibilidad de funciones del Ministerio Público Federal.

Así pues, coincidiendo con el licenciado Juventino V. Castro, tenemos que el Ministerio Público Federal puede intervenir en el juicio de amparo como quejoso, como autoridad responsable, como tercero perjudicado, y como parte procesal propiamente dicha. (55)

## 2. 3. PRINCIPIOS QUE LO CARACTERIZAN.

En relación al funcionamiento del Ministerio Público en México, de la doctrina y de la ley, se derivan determinados principios que le son inherentes, y cuya observancia es imprescindible para que la institución pueda cumplir fielmente su cometido. Estos principios son: el de la unidad, indivisibilidad, jerarquía, irrecusabilidad, independencia y legalidad.

1).- PRINCIPIO DE UNIDAD.- Este principio ha

(55). Cfr. CASTRO, Juventino V.: El Ministerio Público en México, Editorial Porrúa, S. A., 7a. edición, México, 1990, págs 131-142

pasado del Derecho Francés a todas las legislaciones que contemplan la figura del Ministerio Público; se dice que este constituye una unidad, en el sentido de que todas las personas físicas que componen la institución se consideran como miembros de un sólo cuerpo bajo una sola dirección que representa a la institución. Los representantes del Ministerio Público que intervengan en una causa, pueden ser muchos y de diferentes adscripciones y otras jerarquías, pero su personalidad y representación es única e invariable; aún podrá suceder que unos agentes sustituyan a otros en el curso de una averiguación previa, de un proceso judicial, o bien, en el curso mismo de un juicio de amparo, así como durante la práctica de una sola diligencia sin formalidad alguna; esto puede hacerse perfectamente porque basta el carácter de representante social para poder intervenir en toda clase de negocios que le asigne la ley. Este principio es más de notarse, si se contrasta con la circunstancia de que los jueces no pueden a su libre albedrío sino por disposición expresa de la ley, sustituirse en los casos que hemos señalado.<sup>(56)</sup>

De lo anterior, se deduce que los agentes del Ministerio Público Federal, tienen personalidad directa y delegada sustituyendo a su jefe, que es el Procurador General de la República, resultando inadmisibles que sólo éste, conforme a lo que afirman otros juristas como lo hace el maestro Guillermo Collin Sánchez, sea el que verdaderamente goza de plena responsabilidad social y pueda transmitirla o retirarla arbitrariamente a sus subordinados revocando o reformando sus promociones, pues aunque esto último lo admite la ley como en el caso de las conclusiones no

acusatorias, en general no puede impedirse el efecto de sus peticiones u omisiones de cualquier agente aunque haya obrado contra las instrucciones de su superior que en lo particular, por razones de orden y disciplina, debiera obedecer. Apoya lo expuesto la siguiente tesis de la Corte:

"MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.- El Ministerio Público es una institución única, en la cual todos sus funcionarios deben de obrar de consumo cuando se trata de la misma función; y se quebrantaría el principio de la unidad, si se aceptara el recurso de revisión interpuesto por el ciudadano Procurador General de la República, contra la sentencia de un Juez de Distrito que concede la protección constitucional, de acuerdo con el pedimento formulado por el agente del Ministerio Público Federal".(57)

En este orden de ideas, para el licenciado Juan José González Bustamante, el principio de la unidad consiste en que los miembros del Ministerio Público deben formar un todo coherente y armónico que depende de un superior jerárquico que es el Procurador General de la República. La representación del Ministerio Público es única e invariable, no importan las personas físicas que lo integran, sólo están sujetas a la identidad de mando y dirección (58) que corresponden al Procurador.

Respecto al principio en cuestión, en la circular que el licenciado Emilio Portes Gil dirigió a los agentes del Ministerio Público Federal y a la que hemos hecho referencia en el apartado que antecede, se expresaba entre otras afirmaciones que, faltándole al Ministerio Público la unidad, su función es anárquica y dispersa, y que además los funcionarios deberían ser responsables en su trabajo, y estar dispuestos a coordinar sus esfuerzos con el

(57). Tesis relacionada, quinta época, segunda parte, tomo XLIV, pág. 1822.

(58). Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José: ob. cit. pág. 59.

de sus compañeros, para lograr la unidad de la institución.

b). **PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD.**- Estrecha vinculación con el principio de unidad, la tiene el de indivisibilidad. Para el citado jurista González Bustamante, el presente postulado "... consiste en que cada uno de los funcionarios del Ministerio Público, representa a la institución y actúa de una manera impersonal, la persona física que representa a la institución no obra en nombre propio, sino en nombre del órgano de Estado que representa y del que forma parte..."<sup>(60)</sup>

c). **PRINCIPIO DE JERARQUÍA.**- Para el maestro Guillermo Colín Sánchez, este principio consiste en que el Ministerio Público está organizado jerárquicamente bajo la dirección y estricta responsabilidad del Procurador General de Justicia en quien residen las funciones del mismo. Las personas que lo integran, no son más que una prolongación del titular motivo por el cual reciben y acatan las ordenes de éste, porque la acción y el mando en esa materia es de competencia exclusiva del Procurador.<sup>(61)</sup>

De lo señalado por el citado jurista, diferimos de su opinión, pues de aceptarla, el principio de la unidad chocaría con el de jerarquía por las razones apuntadas en la parte relativa del principio de unidad; para no caer en contradicciones, nosotros en nuestro muy particular punto de vista, llamaríamos al principio de jerarquía, principio de organización; desde luego que el Ministerio Público Federal para su buen funcionamiento tiene que estar organizado jerárquicamente, es más,

(59). Cfr. CABRERA, Luis Y PORTES OIL, Emilio: ob. cit. págs. 31 y 32

(60). GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José: ob. cit. pág. 59.

(61). COLIN SANCHEZ, Guillermo: ob. cit. pág. 106.

el artículo 102 del Código Fundamental así lo establece al señalar que el Ministerio Público Federal estará presidido por un Procurador General de la República, pero ello no quiere decir que en este residan las funciones de la institución de que se trata, y que las personas que la integran no sean más que una prolongación del titular de la Procuraduría General de la República, consideramos que el titular de esta dependencia del Ejecutivo de la Unión, los agentes del Ministerio Público Federal y demás funcionarios que integran la institución, forman una sola entidad que es precisamente la del Ministerio Público Federal; la organización jerárquica que se da en la Procuraduría General de la República, obedece a cuestiones internas de la dependencia, que tienden, desde luego, a lograr el buen funcionamiento y la buena marcha de la institución del Ministerio Público Federal.

d). PRINCIPIO DE IRRECUSABILIDAD.- Este principio consiste en que los agentes del Ministerio Público Federal, no podrán dejar de intervenir en los negocios en que tengan obligación de hacerlo, salvo en los casos expresamente previstos en la ley.<sup>(62)</sup>

Este postulado encuentra su fundamento jurídico en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establece que cuando exista alguna de las causas de impedimentos que la ley señala para las excusas de los Magistrados y Jueces Federales, el Ministerio Público Federal deberá excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan, situación en la que se confiere al Presidente de la República, la facultad de calificar la excusa del Procurador General de la

(62). Cfr. COLIN SANCHEZ, Guillermo: ob. cit. pág. 108

Republica, y a éste la de los funcionarios del Ministerio Público Federal. Este principio de la irrecusabilidad, es prerrogativa otorgada por la ley al Ministerio Público, porque de no ser así, su acción, que interesa directamente a la sociedad, podría ser frecuentemente afectada, si al inculpado en materia penal se le concediera el derecho de recusación.

e). PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA.- Algunos autores al hablar acerca de los principios que deben regir el buen funcionamiento del Ministerio Público Federal, incluyen al principio de independencia sin precisar claramente en que consiste pues sólo hacen alusión a que el Ministerio Público debe ser totalmente independiente del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, para el licenciado González Bustamante, la independencia, que es una de las condiciones esenciales para el buen funcionamiento de la institución, es muy relativa mientras no se logre su completa autonomía y se le desligue del Poder Ejecutivo.<sup>(63)</sup>

El licenciado Castillo Soberanes, se limita a manifestar que esta cuestión, (la del principio de independencia de la institución) ha sido causa de intensos debates y polémicas en cuanto a la autonomía e independencia de la institución. Para apoyar su aseveración, enumera las siguientes: 1.- La sostenida en el Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal en el año de 1970 en donde se aprobó que el Ministerio Público debe ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del Poder Judicial: 2.- La

(63). Cfr. GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José: ob. cit. pág. 60.

expuesta en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional efectuado en el año de 1975 en el que igualmente se propuso darle independencia al Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo, separando las atribuciones de asesoría y representación del gobierno, de las de representación social y persecución de los delitos, ya que esta última requiere autonomía, y 3.- La sostenida en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Constitucional efectuado en la Escuela de Estudios Profesionales de Acatlán, del 16 al 31 de abril de 1976, donde también se propuso la separación entre las funciones incompatibles de asesoría y representación jurídica del Ejecutivo, de la relativa a la persecución de los delitos. (64)

Estimamos que tal principio, tiene relación directa e inmediata con el tema que páginas atrás apuntamos respecto a la naturaleza jurídica del Ministerio Público, particularmente con la propuesta del licenciado Luis Cabrera de separar en dos órganos diferentes las atribuciones encomendadas al Ministerio Público.

f). PRINCIPIO DE LEGALIDAD.- Los estudiosos de la institución del Ministerio Público no hacen alusión a este principio que nosotros hemos querido de una manera unilateral proponer en el presente estudio de los principios que caracterizan a la institución en comento. En nuestro muy particular concepto, la legalidad es otro de los principios que anima al Ministerio Público, pues al realizar sus funciones, no lo hace o lo debe hacer en forma arbitraria, sino que debe sujetarse a las disposiciones legales en vigor; por este principio, en el ejercicio de sus funciones, no debe tomar en cuenta circunstancias de carácter político o de otro tipo

(64). Cfr. CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel: ob. cit. pág. 29.

como el del beneficio personal. Tiene importancia este principio, si se toma en cuenta que el Ministerio Público es el encargado de cuidar en general por el respeto a la legalidad, y más todavía, cuando resulta ser el único titular del ejercicio de la acción penal, pues al hacerlo, deberá ejercitar esa acción penal con estricto apego a la ley. Consideramos que no está por demás hacer mención de que desgraciadamente este principio constituye una simple doctrina, pues como veremos en el capítulo siguiente, el Ministerio Público Federal frecuentemente es señalado como autoridad responsable en los juicios de amparo por las circunstancias que en su oportunidad comentaremos.

## 2. 4. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

Según prescripción del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley organizará al Ministerio Público de la Federación cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General.

En cumplimiento a dicha disposición constitucional, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de fecha 15 de noviembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre del mismo año, en su artículo 1º estatuye que dicha institución es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integrará la institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos para el despacho de los asuntos que a aquella y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política, la ley

orgánica en comentario, su reglamento, y las demás disposiciones legales aplicables.

La misma Ley Orgánica en su capítulo denominado "Bases de Organización", en el artículo 12 estatuye que la Procuraduría General de la República estará presidida por un Procurador Jefe de la institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares directos conforme a lo señalado por el multicitado artículo 102 constitucional. Asimismo, establece la Ley Orgánica, que la Procuraduría contará con los servidores públicos sustitutos del Procurador en el orden que fije el Reglamento de dicha ley, y con los órganos y unidades técnicas y administrativas centrales y descentralizadas necesarios para el despacho de los asuntos a cargo de la dependencia en el número y con la competencia que fije el Reglamento.

El artículo 14 de la ley en estudio, prescribe que son órganos auxiliares del Ministerio Público Federal, la Policía Judicial Federal, los servicios periciales de la dependencia, los agentes del Ministerio Público del fuero común, la policía judicial y preventiva, los Consules y Viceconsules en el extranjero, los capitanes, patronos o encargados de naves y aeronaves nacionales, y los funcionarios de las dependencias del Ejecutivo Federal.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de fecha 10 de marzo de 1993 publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, preconiza en su capítulo primero la organización de la Procuraduría General de la República. Es importante aclarar que no es propósito de esta modesta tesis hacer un examen exhaustivo de las atribuciones

que, de acuerdo con el reglamento, tiene cada una de las dependencias que conforman la estructura de la Procuraduría General de la República, por lo que solo nos limitaremos a enunciar dichas dependencias; sin embargo, sí comentaremos con mayor cuidado las que se refieren a la Dirección General de Amparo en lo que se refiere a la materia de amparo por ser la que, para el buen desarrollo del presente trabajo, nos interesa.

En este orden de ideas, el artículo primero del Reglamento señala que la Procuraduría General de la República para el buen despacho de las atribuciones que prescribe la Ley Orgánica y otros ordenamientos, se integrará con:

- |              |   |
|--------------|---|
| Previas:     | 1.- Una Subprocuraduría de Averiguaciones |
| Procesos:    | 2.- Una Subprocuraduría de control de     |
| Visitaduría. | 3.- Una Subprocuraduría Jurídica;         |
|              | 4.- Una Subprocuraduría de Delegaciones y |

El artículo 5° del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, señala que al frente de cada Subprocuraduría habrá un Subprocurador, Agente del Ministerio Público Federal.

5.- Una Coordinación General para la atención de los delitos contra la salud, a cuyo frente por disposición del artículo 8° del Reglamento, habrá un Coordinador General.

6.- Una Oficialía Mayor, cuyo titular por disposición del artículo 9° del Reglamento, será el Oficial Mayor;

- 7.- Una Contraloría interna, a cuyo frente por orden del artículo 10° del Reglamento, habrá un Contralor Interno;
- Social: 8.- Una Dirección General de Comunicación
- 9.- Una Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad;
- Previas: 10.- Una Dirección General de Averiguaciones
- Periciales: 11.- Una Dirección General de Servicios
- Procesos: 12.- Una Dirección General de Control de
- 13.- Una Dirección General Jurídica;
- 14.- Una Dirección General de Amparo;
- Derechos Humanos; 15.- Una Dirección General de Protección de
- 16.- Una Dirección General de Asuntos Legales Internacionales;
- 17.- Una Dirección General de la Policía Judicial Federal;
- 18.- Una Dirección General de Intercepción;
- de Cultivos Ilícitos: 19.- Una Dirección General de Erradicación
- Humanos: 20.- Una Dirección General de Recursos
- 21.- Una Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- 22.- Una Dirección General de Recursos Materiales y Recursos Generales;
- Bienes Asegurados; 23.- Una Dirección General de Control de
- 24.- Una Dirección General de Sistemas de Información y Estadística;
- Aéreos; 25.- Una Dirección General de Servicios
- Denuncias; 26.- Una Dirección General de Quejas y
- 27.- Una Dirección General de Supervisión y Auditoría;

*El capítulo VIII del Reglamento, en el artículo 11° a propósito de las Direcciones Generales, establece que al frente de cada una de estas, habrá un Director General quién se auxiliará por los directores y subdirectores de Área y jefes de departamento.*

*La Dirección General de Amparo, sus atribuciones serán ejercidas por los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a la misma. Son atribuciones de esta Dirección de acuerdo con el artículo 19° del citado Reglamento:*

*I).- Intervenir en todos los juicios de amparo con la representación que le señala al Procurador General de la República y a sus agentes, la fracción IV del artículo 5° y demás, relativos de la Ley de Amparo:*

*II).- Conocer y revisar los pedimentos que en materia de amparo presenten los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito, y a los Juzgados de Distrito, y la interposición de los recursos en esa materia, de acuerdo a las instrucciones fijadas por el Procurador:*

*III).- Preparar, supervisar y someter a la consideración del Subprocurador Jurídico, la denuncia u opinión que deba emitir el Procurador sobre tesis contradictorias sustentadas por órganos de jurisdicción federal:*

*IV).- Intervenir en la preparación de informes, de recursos, y de contestación a requerimientos formulados por las autoridades judiciales en los juicios de amparo en los que se*

señalan como autoridades responsables desde el Procurador, hasta los directores de Área; turnar a las dependencias del Gobierno Federal por acuerdo del Procurador, los asuntos en materia de amparo, para que los titulares representen al Presidente de la República, cuando éste es señalado como autoridad responsable; y preparar las promociones del Procurador, cuando este represente al Presidente.

A propósito de esta última atribución, diremos que ésta estaba encomendada en el Reglamento anterior abrogado por el presente, a la Dirección General Jurídica la que hoy en día, tiene atribuciones muy diferentes a las que en un principio tenía enumeradas esta Dirección General Jurídica cuando sustituyó a la Dirección General Jurídica y Consultiva, la que a su vez, estuvo conformada por la Dirección de Juicios Federales y de Consulta y la Dirección de Amparo.

V.- Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

Por otra parte el capítulo IX del Reglamento en comento, denominado "De los órganos desconcentrados", en el artículo 33 expresa que para la atención de los asuntos de su competencia, la Procuraduría General de la República se auxiliara de los órganos desconcentrados Centro de Planeación para el Control de Drogas e Instituto de Capacitación. Dichos órganos estarán jerárquicamente subordinados al Procurador. El instituto de Capacitación, estará por disposición del artículo 35 del Reglamento a cargo de un Director General.

El artículo 36, establece que la Procuraduría General de la República contará con Delegaciones que se

establecerán en el número, lugar y con la zona de atención que determine su titular, estando al frente de cada una de ellas por prescripción del artículo 37, un Delegado Agente del Ministerio Público Federal.

Asimismo, el artículo 38 del Reglamento, señala que la Procuraduría General de la República contará con la Visitaduría cuyas atribuciones serán ejercidas por los agentes del Ministerio Público Federal.

Por último, la parte final del artículo primero del Reglamento, señala que para la mejor atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Procuraduría General de la República contará con la Comisión Interna de Programación y Administración, y con las unidades subalternas que fueren necesarias.

## C A P I T U L O   T E R C E R O

INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE  
GARANTIAS

## 3. 1. CONCEPTO DE JUICIO DE AMPARO, Y DE PARTE.

*Para llegar a comprender la intervención del Ministerio Público Federal en el juicio constitucional en los términos que establece la ley, estimamos procedente esbozar algunos conceptos que tienen relación directa e inmediata con el capítulo que ahora empezamos; estos conceptos a que hacemos referencia, son los de juicio de amparo, y el de parte.*

*Es importante subrayar que no es nuestra intención hacer un estudio exhaustivo de cada uno de los conceptos que hemos señalado, por tanto, sólo nos limitaremos a comentarlos someramente. En este orden de ideas, del juicio de amparo se han dado múltiples y variados conceptos, de los cuales nos ocuparemos de algunos de ellos, para luego, dar nuestro punto de vista al respecto.*

*El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela en su valiosísima obra "El juicio de amparo", después de hacer interesantes reflexiones sobre algunas ideas inherentes al tema que estamos tratando, nos da un concepto claro de lo que debe entenderse por juicio de amparo; así, nos dice que: "El amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento*

(65)  
de sus derechos viole la Constitución".

Por su parte, el profesor José R. Padilla en su obra, "Sinopsis del Amparo", nos afirma que: "El amparo es un juicio o proceso que tiene por objeto la protección de las garantías individuales consagradas en la Constitución como derechos de los gobernados y que debe respetar el gobierno"<sup>(66)</sup>

El licenciado Fernando Arilla Bas, al referirse al concepto del juicio de amparo, lo determina "...como la controversia o decisión (género próximo) de un conflicto entre el gobernado y la autoridad, producido por la violación de un derecho subjetivo público, cometida por la segunda en agravio del primero, ante la autoridad jurisdiccional federal, con el fin de que esta resuelva sobre la existencia de dicha violación constitucional y en caso afirmativo, restituya al gobernado en el goce de la garantía u obligue a la autoridad a que la respete..."<sup>(67)</sup>

Nosotros conceptualizamos al juicio de amparo como un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado (persona física o individual, y/o persona moral sea de derecho privado, público o social), contra todo acto de autoridad que las viole.

Del concepto de juicio de amparo, se derivan algunas consideraciones que son el presupuesto necesario de su procedencia. En primer lugar, tenemos un acto de autoridad

(65). BURGOA ORIHUELA, Ignacio: El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 30a. edición, México, 1992, pág. 176.

(66). PADILLA, José R.: Sinopsis de Amparo, Editado por Cárdenas Editor y Distribuidor, 3a. reimpresión, México, 1990. Pág. 3

(67). ARILLA BAS, Fernando: El Juicio de Amparo, Editorial Kratos, 1a edición, México, 1982, pág. 37.

violatorio de garantías individuales; en segundo lugar, un gobernado que se siente afectado en su esfera jurídica de derechos por ese acto de autoridad; y, en tercer lugar, una potestad del gobernado para atacar ese acto de autoridad ante los órganos jurisdiccionales que correspondan. Esta potestad que tiene el gobernado para acudir al juicio de garantías en demanda de la protección de la justicia federal, implica a la acción. Para el buen desarrollo de este trabajo, y dentro de las ideas que encierra el concepto de juicio de amparo, estimamos conveniente explicar superficialmente las consideraciones que hemos mencionado.

Arriba señalamos que uno de los presupuestos necesarios de procedencia del juicio de amparo es que exista un acto de autoridad violatorio de garantías individuales; por tal, debe entenderse el que emite cualquier órgano de Estado cuando actúa como persona de derecho público, es decir, cuando lo hace con imperio en ejercicio de las funciones que le resultan propias dada la circunstancia de ser depositario de la soberanía de la que el pueblo es titular, cuando los actos que realiza reúnen los requisitos típicos del acto autoritario, esto es, cuando son unilaterales, imperativos y coercitivos. El licenciado Arturo Serrano Robles, en el Manual del Juicio de Amparo, nos dice que el acto autoritario es unilateral porque para su existencia y eficacia no requiere de la colaboración del particular frente al cual se ejercita. Es imperativo porque supedita la voluntad de dicho particular, porque la voluntad de éste le queda sometida. Y es coercitivo porque puede constreñir o forzar al gobernado para hacerse respetar. (68)

(68). Cfr. VARIOS AUTORES: Manual del Juicio de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Themis, 7a. reimpresión, México, 1991, págs. 20 y 21.

Ahora bien, dicho acto de autoridad, necesariamente tendrá que ser violatorio de garantías individuales, es decir, el órgano de Estado al emitirlo o llevarlo a la práctica, deberá causar un agravio, un detrimento o perjuicio a los derechos fundamentales del hombre reconocidos por la Constitución, pues tal circunstancia, deberá ser precisamente la materia del amparo, esto es, restituir al gobernado la garantía individual violada por ese acto de autoridad.

Para la procedencia del juicio constitucional, decíamos que se requiere de un gobernado, pudiendo tener este carácter cualquier persona física o moral sea de derecho público o privado con capacidad jurídica para comparecer en juicio, concepto éste que más adelante precisaremos.

La acción constituye uno de los elementos más importantes del tema que estamos tratando y, en cierto modo, tiene implícitos los anteriores conceptos por los elementos que la conforman. El tema de la acción, dada su complejidad, puede ser un estudio tan extenso que incluso doctrinalmente en el ámbito del Derecho procesal existen tratados completos sobre la teoría de la acción; nosotros por ser de interés para el tema que estamos desarrollando, nos referiremos a ella someramente.

El licenciado Eduardo García Maynes define a la acción como: "...la facultad de pedir a los órganos jurisdiccionales la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el de declarar la existencia de una obligación y, en caso necesario,

(69)  
 hacerla efectiva."

En términos similares, el licenciado Cipriano Gómez Lara nos dice que la acción es: "...el derecho, la potestad, la facultad o actividad mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional."<sup>(70)</sup>

Nosotros atribuiríamos al concepto que de la acción nos dan los reconocidos juristas citados el carácter de ser un concepto en sentido restringido, en un sentido amplio que incluso lo aplica directamente a la materia de amparo, contemplaríamos el que nos proporciona el licenciado Arturo Serrano R. quien coincidiendo con otros autores, conceptualiza a la acción como un derecho subjetivo público la que en su concepto, tiene varios elementos a saber: el sujeto activo, el sujeto pasivo, las causas, el objeto, y como elemento secundario, la autoridad que conoce del juicio. El sujeto activo de la acción en el juicio de amparo, lo es el gobernado, quien recibe la denominación de quejoso o agraviado; el sujeto pasivo lo es todo órgano de autoridad que realiza cualquier acto que afecta la esfera jurídica del gobernado y que se le da el nombre de autoridad responsable; otro elemento característico de la acción de amparo, la constituye el tercero perjudicado cuya intervención regula la ley de la materia; la causa, es el derecho que se tiene para pedir la protección de la justicia federal. Este derecho que se tiene para acudir al juicio de garantías, deriva de dos circunstancias según agrega el licenciado Robles: en primer término, tenemos

(69). GARCIA MAYNES, Eduardo: Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S. A., 3da. edición, México, 1964, pág. 22P.

(70). GOMEZ LARA, Cipriano: Teoría General del Proceso, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 3a. reimpresión, México, 1961, pág. 10P.

una situación jurídica concreta que se deriva para el gobernado por la simple vigencia de las garantías individuales consagradas en la Constitución, que constituye la causa remota de la acción; y por otra parte, tenemos una violación a ese status que se traduce en un acto contrario a las garantías que consagra la Constitución, en cuyo caso, nos encontramos ante la causa próxima o petendi de la acción. El objeto de la acción de amparo, lo constituye la pretensión del quejoso, consistente en lograr la protección de la justicia federal, restaurándosele en el goce y disfrute de sus garantías violadas. Por último, la acción de amparo se ejercita ante el órgano de control constitucional que puede ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, o bien, el superior de la autoridad responsable en los casos de la jurisdicción concurrente que señala el artículo 37 de la Ley de Amparo.<sup>(71)</sup>

Ahora bien, al intentarse la acción de amparo, y una vez que el órgano jurisdiccional mediante un acuerdo admite la demanda del juicio de garantías y emplaza a la autoridad responsable para que rinda su informe justificado y, en su caso, su informe previo para que defienda el acto que de ella se reclama, o bien se allane a las pretensiones del quejoso, surge de inmediato la relación jurídica procesal, cuya estructura en nuestro concepto, se integra con el órgano jurisdiccional y las partes.

En términos generales, la teoría moderna del derecho procesal considera que todo juicio implica una relación jurídica procesal que engendra derechos y obligaciones para los

(71). Cfr. VARIOS AUTORES: Manual del Juicio de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ob. cit. págs. 15-16.

sujetos de ésta, que son, por un lado, las partes constituidas por el actor y demandado, y por el otro, el Juez. En efecto, el licenciado Froylán Bañuelos afirma que la relación jurídica procesal es consecuencia del ejercicio de derechos y del cumplimiento de obligaciones a que la acción da lugar, agrega que los actos dominantes de la trama procesal son en la fase declarativa, la demanda como acto de la actora, la contestación como acto del demandado y la sentencia, acto del juez. Estos tres actos, afirma el citado jurista, son la manifestación externa de la relación jurídica, que en virtud de la acción, se establece entre las partes y los órganos encargados de la función jurisdiccional. El actor al formular su demanda, ejercita un derecho que va a provocar el cumplimiento de ciertos deberes que tienen por objeto final, la sentencia; el demandado, al contestar la demanda, ejerce del mismo modo el derecho, al que corresponde igualmente la función jurisdiccional. (72)

El maestro Rafael de Piña afirma que la relación jurídica es el vínculo establecido entre personas regido por el Derecho. Estima que constituyen elementos de la relación jurídica: el sujeto, el objeto y el acto jurídico. Concretamente en cuanto a la relación jurídica procesal, el citado jurista determina que es la relación establecida entre las partes y entre el juez desde el momento de la notificación de la demanda en cualquiera de las formas legales autorizadas. (73)

En el amparo, como hemos anotado, existe

(72). Cfr. BAÑUELOS SANCHEZ, Froylán: Teoría de la Acción. Editado por Cárdenas Editor y Distribuidor, 1ª edición, México, 1969, págs. 46-47.

(73). Cfr. DE PIÑA, Rafael: Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S. A., Única edición, México, 1968, pág. 259.

también esta relación jurídica procesal constituida por el Juez de Distrito o bien por los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito o Ministros de la Corte, por el quejoso, por la autoridad responsable, por el tercero perjudicado, y por el Ministerio Público Federal. El objetivo de este tercer capítulo, es analizar si ésta última de las partes de dicha relación, puede intervenir en el juicio de amparo con el carácter de quejoso y de autoridad responsable; así como las atribuciones que tiene como parte procesal propiamente dicha. Como podemos apreciar, excluimos del presente trabajo el estudio acerca del carácter del Ministerio Público Federal como tercero perjudicado (última de las partes procesales reconocida en el juicio de amparo) toda vez que es un tema muy amplio y hasta cierto punto debatible y que, por lo mismo, puede ser incluso tema de estudio de otra tesis profesional.

Hasta aquí surge la necesidad de comentar otro de los conceptos que tiene íntima relación con el capítulo que estamos desarrollando; éste es, como podemos apreciar, el de parte.

El licenciado Cipriano Gómez Lara afirma que el concepto de parte no es un término exclusivo del Derecho procesal. La palabra en un sentido lógico, dice el maestro, implica alguno de los elementos de un todo. Desde el punto de vista jurídico se refiere a los sujetos de derecho, es decir, a los que son susceptibles de adquirir derechos y obligaciones. Así en el contrato, las partes son las creadoras del mismo, son las que han intervenido en su celebración y las que se beneficiarán o perjudicarán con los efectos del mismo. También en cualquiera relación jurídica, se puede hablar de las partes de la misma, o sea de los sujetos vinculados

por dicha relación. Después de distinguir entre parte formal y parte material, es decir, entre la que persigue un fin en el proceso que generalmente es obtener una sentencia favorable así como las que intervienen en el juicio, que sin verse afectada concretamente y en forma particular su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelva la controversia, cuenten con atribuciones dadas por la ley, para impulsar la actividad procesal, con objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá a afectar la esfera jurídica de otras personas, y entre las partes que intervienen en un proceso: dos que contienden, (actor y demandado) y una que decide (órgano jurisdiccional, el licenciado concluye afirmando que lo que caracteriza a la parte en el sentido procesal, es que ésta sea un sujeto que reclame o inste, para sí o para otro, o que esté en posibilidad de reclamar una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate.

(74)

El Lic. José Ramón Palacios nos dice que:

"...parte en sentido sustancial es el titular efectivo, real del derecho de agitar o de contradecir: es decir, el sujeto de la relación litigiosa..."

(75)

Por su lado el Lic. Carlos Arellano García conceptualiza al término de parte "...como la persona física o moral que, en relación al desempeño de la función jurisdiccional, recibirá la dicción del derecho, respecto a la cuestión principal debatida"

(76)

La Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de

(74). Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano: ob. cit. pág. 217-218.

(75). PALACIOS, José Ramón: ob. cit. pág. 245.

(76). ARELLANO GARCÍA, Carlos: ob. cit. pág. 437.

Justicia de la Nación, califica como parte en el juicio a cualquiera de los litigantes, sea actor o demandado, y a aquel que la ley expresamente le confiere personalidad para intervenir. (77)

Nosotros consideramos que parte en general, es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone algún recurso. En términos generales, lo que caracteriza a las partes, es el interés en obtener una sentencia favorable.

Precisado a grandes rasgos lo que debe entenderse por parte, el artículo 5° de la Ley de Amparo precisa quienes son las partes en el juicio constitucional, y al efecto señala que:

"Art. 5° Son partes en el juicio de amparo:

- I. El agraviado o agraviados;
- II. La autoridad o autoridades responsables;
- III. El tercero o terceros perjudicados.....

IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que solo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.

Veamos si el Ministerio Público Federal puede tener, en el juicio constitucional, el carácter de parte quejosa.

### 3. 2. CAPACIDAD, LEGITIMACION Y PERSONALIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, COMO QUEJOSO.

*Conceptos elementales que debemos tener presentes en el presente apartado, lo son los términos procesales de capacidad, legitimación y personalidad, mismos que en su oportunidad trataremos de explicar. Por ahora, veamos qué debe entenderse para los efectos del amparo, el vocablo "quejoso".*

*Para el licenciado Octavio A. Hernández, el quejoso es: "... la persona agraviada por actos de autoridad, en cualquiera de las hipótesis señaladas en el artículo 103 de la Constitución, la cual demanda ante el tribunal competente el amparo y la protección de la justicia de la unión, contra tales actos."*<sup>(78)</sup>

*El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela afirma que el elemento personal que integra el concepto de quejoso, está constituido por cualquier gobernado. La idea de gobernado equivale a la del sujeto cuya esfera de derechos puede ser materia u objeto de algún acto de autoridad, total o parcialmente; agrega el reconocido jurista, que la condición de quejoso que puede tener todo individuo, se deriva de la titularidad que tiene de las garantías individuales consagradas en la Ley Fundamental, y dada su condición de gobernado.*<sup>(79)</sup>

*El licenciado Arturo Serrano Robles, al referirse al quejoso, estima que éste es quien promueve el juicio de garantías, quien demanda la protección de la justicia federal, el*

(78). HERNANDEZ, Octavio A.: Curso de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 2a. edición, México, 1963, págs. 148-149.

(79). Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio: Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 2a. edición, México, 1960, págs. 370-371.

que equivale en un juicio ordinario, al actor. Es el que ataca un acto de autoridad que considera lesivo a sus derechos o intereses porque estima que este acto viola, en su detrimento, alguna o algunas garantías individuales. Quejoso, en suma, es todo "individuo" que por virtud de un acto de autoridad resiente en su esfera de derechos un agravio personal y directo; es el titular de la acción de control constitucional. (80)

Como podemos apreciar, el elemento "individuo" está presente en las ideas que arriba apuntamos y desde luego, está constituido por cualquier gobernado. Entendemos que como tal, pueden ostentarse tanto las personas físicas (individuos), como las personas morales de derecho privado (sociedades y asociaciones de diferente especie), de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias), organismos descentralizados, y personas morales oficiales, llamadas también personas morales de derecho público. Este último titular de la acción, es el que nos interesa analizar para posteriormente concluir si la institución del Ministerio Público Federal como persona moral oficial que es, puede tener el carácter de agraviado en el juicio constitucional.

Establecido el concepto genérico de quejoso, y precisado quién puede tener este carácter en el juicio de garantías, pasemos ahora a estudiar el punto medular de este apartado.

La doctrina y la Jurisprudencia han llegado a admitir la posibilidad de que el Estado pueda ser titular de la

(80). Cfr. VARIOS AUTORES: Manual del Juicio de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ob. cit. pág. 20.

acción de amparo. En efecto, por virtud de una ficción legal, el Estado tiene una doble personalidad: la de carácter público, y la de carácter privado; actúa como persona de derecho público cuando lo hace con imperio, cuando sus actos reúnen las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad; en este supuesto, el Estado como persona de derecho público, revestido de imperio, no puede legalmente pedir amparo, y ser por lo mismo, quejoso en el juicio constitucional, pues sería absurdo que lo pidiera contra sí y ante sí mismo; por el contrario, el Estado como persona de derecho privado, sí está en aptitud legal de promover el juicio de amparo, pues desprovisto de su imperio, actúa como cualquier particular y se somete a las leyes ordinarias, tal ocurre, por ejemplo, cuando con base en las prevenciones de las leyes secundarias contrata (compra, vende, da o recibe un bien en arrendamiento, etc.). En estas hipótesis, y en el supuesto de que alguna de las partes contratantes incurriera en incumplimiento, la afectada con tal hecho ilícito tendría que recurrir a los tribunales locales o federales invocando infracción a las leyes ordinarias, y si la resolución de dichos tribunales le fuese adversa, agotados los recursos previstos en las mismas leyes, estaría en condiciones lógicamente de acudir al juicio de garantías, y como el Estado carece de entidad biológica, tendría que hacerlo por conducto de sus funcionarios o representantes legales, que en el caso concreto, bien pudiera ser el Ministerio Público Federal.

Ahora bien, ni la Ley de Amparo ni la Constitución establecen quienes son personas morales oficiales, por tanto, tendremos que recurrir a la legislación ordinaria. El Código Civil para el Distrito Federal, ordenamiento que en asuntos del orden

federal se aplica en toda la República según lo dispone el artículo segundo de este cuerpo de leyes, establece en su artículo 25 que:

- " Art.25.- Son personas morales:  
 I. La Nación, los Estados y los Municipios;  
 II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;  
 III....."

Según anotamos en el capítulo que antecede, la institución del Ministerio Público Federal encabezada o representada por la Procuraduría General de la República, es de acuerdo al artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una autoridad de la administración pública centralizada; por su parte, el artículo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece que la institución es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal. Es desde luego evidente, que el Ministerio Público Federal es una corporación de carácter público reconocida por la ley, luego entonces, es una persona moral oficial.

De lo antes expuesto, podemos concluir que el Ministerio Público Federal, como persona moral oficial que es, puede en un momento determinado, tener capacidad legal para acudir al juicio constitucional en demanda de la protección de la Justicia Federal, pero sólo en determinados casos que más adelante veremos en detalle. Esta afirmación en el sentido de que la institución del Ministerio Público Federal puede en un momento dado tener capacidad legal para pedir amparo, es de confirmarse si en términos generales entendemos a la capacidad como la aptitud de poder ser sujeto de derechos y obligaciones por una parte, y por la otra, a la facultad que se tiene para hacer valer en juicio esos derechos de los que se es titular.

Al inicio de nuestro apartado, hacemos mención de que entre otros conceptos, era importante tener presente el de la capacidad. Como podemos apreciar, ha llegado el momento de referirnos a este término jurídico. El licenciado Cipriano Gómez Lara al abordar el tema de la capacidad, manifiesta que ésta se encuentra íntimamente ligada a la idea de persona jurídica, entendiéndola a ésta como un centro de imputación, o lo que es lo mismo, como un sujeto de derechos y obligaciones. Afirma que la capacidad debe entenderse como la aptitud para poder ser sujeto de derechos y obligaciones. Esta capacidad puede ser de goce y de ejercicio. La capacidad de goce es la aptitud del sujeto para poder disfrutar de los derechos que le confiere la ley, y por ello, se identifica con el concepto de personalidad jurídica, entendida ésta precisamente como la idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones y que implica la concurrencia de una serie de atributos de la persona, como lo son: el nombre, el domicilio, el estado civil, el patrimonio, etc. agrega el citado jurista, que frente a la capacidad de goce, tenemos la capacidad de ejercicio que es la aptitud para ejercer o hacer valer por sí mismo los derechos u obligaciones de los que se es titular.

El Dr. Carlos Arellano García, al abordar el tema que estamos desarrollando, afirma que la aptitud para intervenir en el proceso como parte es la capacidad de goce que tiene la persona física o moral para deducir derechos propios en una situación controvertida que requiere el desempeño de la función jurisdiccional, agrega que quien posee la aptitud para ejercitar esos dere-

(81). Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano: ob. cit. pág. 223.

chos por sí mismos en el proceso, constituye la capacidad de ejercicio.<sup>(82)</sup>

Haciendo extensivas estas ideas al juicio de amparo, es pues, un principio general que todo gobernado en razón de la capacidad de goce, y en su caso de ejercicio que posee, que se vea afectado en su esfera jurídica de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y de los que desde luego es titular, por cualquier contravención prevista en el artículo 103 constitucional, puede intentar en los términos de ley establecidos la acción de amparo, según se desprende de los artículos 103 y 107 la Constitución, y del artículo 4º de la Ley de Amparo.

Por las consideraciones vertidas hasta el momento, es de aceptarse la circunstancia de que, el Ministerio Público Federal como persona moral oficial que es, y cuando actúa o tiene el carácter de persona de derecho privado, cuando está desprovisto de su autoridad, tiene en un momento dado, capacidad legal para pedir amparo, pero bajo determinados supuestos que enseguida veremos.

Analicemos pues cómo, en que casos y bajo que condiciones el Ministerio Público Federal está en posibilidades de intervenir en el juicio de garantías como quejoso..

Una vez aceptado el hecho de que la representación social federal puede en un momento dado tener capacidad legal para comparecer en el juicio constitucional como quejoso o agraviado, es conveniente estudiar cuando está legitimado para hacer

(82). Cfr. ARELLANO GARCIA, Carlos: Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, S. A., 4a. edición, México, 1962, pág. 201.

lo. Como podemos observar, surge la necesidad de comentar otro de los conceptos de los que hablabamos al inicio de nuestro apartado, este es, el de la legitimación. Para comprender el presente concepto, recurriremos a los maestros Arellano García y Gómez Lara para luego dar nuestro punto de vista.

El Dr. Carlos Arellano García al referirse a la legitimación, afirma que gramaticalmente se entiende como la acción de legitimar. A su vez, legitimar es probar que algo está conforme a la ley, también es reunir los requisitos legales para que algo esté conforme a la ley, como cuando se legitima a un hijo. Por otra parte el Dr. Arellano en cuanto a la legitimación, hace alusión al maestro Carlos Cortés Figueroa quien se refiere a las dos clases de legitimación en los siguientes términos: la parte que pone de relieve ser titular de los intereses jurídicos en duda o en disputa, se considera legitimada en la causa; la parte que evidencia que reúne las condiciones necesarias para actuar en el proceso, se considera legitimada en el proceso. Así por ejemplo, cuando procesalmente comparece y se desenvuelve en el proceso un gerente como representante legal y acreditado de una sociedad mercantil, se le estimará legitimado ad processum, pero los intereses jurídicos de por medio, acreditarán a la empresa como legitimada ad causam. (83)

El licenciado Cipriano Gómez Lara en su obra Teoría General del Proceso manifiesta que la legitimación jurídica, debe entenderse como una situación del sujeto de derecho, en relación con determinado supuesto normativo que lo autoriza a adoptar cierta conducta. Es decir, la legitimación es autorización de la ley

(83). Cfr. ARELLANO GARCIA, Carlos: Teoría ... ob. cit. págs. 203-204.

porque el sujeto de derecho se ha colocado en un supuesto normativo y tal autorización implica el facultamiento para desarrollar determinada actividad o conducta. Agrega el citado jurista que la legitimación puede ser de fondo, es decir, una legitimación causal; para entender esta clase de legitimación, (legitimación ad causam), el maestro cita el ejemplo de un niño o enajenado mental en cuanto a que son titulares de algún derecho de fondo, o sustantivo; sólo que ni el niño o el enajenado mental, tienen la capacidad de ejercicio, que se traduce procesalmente en una capacidad procesal que la tienen aquellos sujetos que están válidamente facultados o autorizados, para actuar por sí, o en representación de otros, y como puede fácilmente deducirse, lo expuesto puede conceptualizarse como la legitimación ad procesum. (84)

Nosotros entendemos a la legitimación como el derecho o la facultad que se tiene para actuar en un proceso en atención a la condición de parte que se tiene en éste, y en virtud de un derecho subjetivo público que le pertenece. En el caso concreto del juicio de amparo y refiriéndonos al quejoso, ese derecho subjetivo está constituido por las garantías individuales que consagra la Constitución.

Una vez expuesta la idea de lo que debe entenderse por legitimación, podemos concluir que el Ministerio Público Federal con capacidad legal para comparecer en el juicio de garantías, está legitimado para pedir amparo, siempre y cuando en su carácter de persona moral oficial de derecho privado, sufra un agravio personal y directo, y este agravio causado en su detrimento por

(84). Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano: ob. cit. págs. 223-224.

un acto de autoridad, afecte única y exclusivamente sus intereses patrimoniales aspecto que ordena al artículo 9° de la Ley de Amparo.

En el juicio de amparo, existen algunos principios fundamentales que fijan los lineamientos bajo los cuales debe tramitarse; dentro de estos principios, encontramos dos que tienen íntima relación con la legitimación del Ministerio Público Federal para pedir amparo, y que a su vez, están estrechamente vinculados entre sí; éstos son: el de instancia de parte agraviada, y el de agravio personal y directo. Estos principios que acabamos de mencionar, son desde luego requisitos indispensables de procedencia del juicio de garantías, y se derivan de la fracción primera del artículo 107 de la Constitución, y del 4° de la Ley de Amparo, mismos que respectivamente señalan que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, y que únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique la ley o acto que se reclama, según puede apreciarse con la siguiente cita:

"Art. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas de orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

II....."

"Art. 4.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama."

No es ánimo del presente trabajo hacer una crítica exhaustiva de los principios que hemos mencionado, circunstancia que, incluso, bien puede ser materia de otro estudio, sin embargo, haremos una breve explicación de éstos, relacionándola con el tema que nos interesa.

*El licenciado Octavio A. Hernandez, al referirse al principio de instancia de parte agraviada, estima que el acto inicial del juicio de amparo ha de ser siempre una demanda de amparo presentada ante el órgano de defensa constitucional por la parte que se considere agraviada por la ley o por el acto de autoridad reputado inconstitucional por la propia parte agraviada. Según este principio, no es posible que el juicio de amparo se inicie o se prosiga oficiosamente como el proceso inherente al sistema de defensa constitucional encomendado al órgano político.*

(85)

*Nosotros estimamos que el principio de instancia de parte agraviada, consiste en que el juicio de amparo nunca procede de oficio, es decir, siempre debe existir la iniciativa del afectado por un acto de autoridad. Debe existir un interés legítimo para provocar la actividad tuteladora de los órganos jurisdiccionales. En el caso que nos interesa, para que el Ministerio Público Federal pueda tener el carácter de quejoso en el juicio de garantías, es menester que exista la iniciativa de éste para poner en movimiento a los órganos jurisdiccionales que, de acuerdo con la ley, tienen competencia para conocer de aquellos juicios.*

*Como podemos apreciar, el principio de instancia de parte agraviada, regulador del juicio de garantías, se relaciona estrechamente con el de agravio personal y directo. Tal principio, como lo hemos dicho, encuentra su fundamento jurídico en la fracción primera del artículo 107 constitucional, y en el artículo 4º de la Ley de Amparo y consiste básicamente en que el amparo únicamente podrá promoverse por la parte a quién perjudique la ley o*

acto que se reclama, es decir, por aquella persona que en su esfera jurídica de derechos, sufra un agravio causado por una acto de autoridad o una ley tachada de inconstitucional.

Los principios de instancia de parte agraviada y el de agravio personal y directo, encierran un concepto que consideramos importante comentar para el buen desarrollo del presente apartado. Este concepto a que hacemos referencia, es el de "agraviada o agravio."

En principio, nosotros le atribuiríamos el término "agraviada" a toda aquella persona física o moral que sufre un agravio. El Dr. Carlos Arellano García al referirse a lo que debe entenderse por agravio nos dice que este "...es la presunta afectación a los derechos de una persona física o moral, dentro de las hipótesis del artículo 103 constitucional. Por supuesto que este concepto es para los efectos del juicio de amparo."<sup>(86)</sup>

El Dr. Ignacio Burgoa al hablar acerca de los principios fundamentales del juicio de amparo y particularmente al referirse al de existencia de agravio personal y directo concibe al agravio empleado en la fracción I del artículo 107 constitucional como "...la causación de un daño o un perjuicio realizado por cualquier autoridad estatal, en la hipótesis prevista por el artículo 103 de la Constitución."<sup>(87)</sup>

Hemos pues de concluir que el término "agraviada", lógicamente se refiere a todo aquél que sufre un "agravio", por tal, debe entenderse todo menoscabo en la esfera de

(86). ARELLANO GARCIA, Carlos: El Juicio de....., Ob. Cit. pág. 347.

(87). BURGOA ORIHUELA, Ignacio: El Juicio de....., Ob. Cit. pág. 271.

derechos de un individuo que puede o no ser patrimonial, siendo siempre material, apreciable objetivamente. En otras palabras, la afectación que en su detrimento sufra el quejoso, debe ser real y no subjetiva. En el caso concreto del Ministerio Público Federal, al acudir al juicio constitucional como quejoso, el agravio que sufra debe constreñirse única y exclusivamente a sus intereses patrimoniales, es decir, si el menoscabo o daño que sufre por virtud de un acto de autoridad no afecta esta clase de intereses, no estará legitimado para pedir amparo.

De acuerdo con el artículo 9° de la Ley de Amparo, el Ministerio Público Federal, como persona moral oficial que es, y cuando actúa como persona de derecho privado, es decir, cuando está desprovista de su imperio, puede pedir amparo siempre y cuando el acto que reclame, afecte sus intereses patrimoniales. En efecto, el citado precepto estatuye la posibilidad de que las personas morales de derecho público, puedan ocurrir en demanda de amparo "cuando el acto o la ley que se reclame afecte sus intereses patrimoniales." Estos intereses están constituidos, para los efectos del amparo, por todos aquellos bienes propios que en dominio les pertenecen a las multicitadas personas morales oficiales. Para el caso concreto del Ministerio Público Federal, pensemos por ejemplo en todos aquellos medios de transporte (vehículos, aeronaves, etc.) que le son necesarios para el ejercicio de sus funciones. Para ilustrar tales afirmaciones, veamos un ejemplo: si en un momento determinado la Procuraduría General de la República adquiere para sí cierto número de vehículos por medio de un contrato privado de compra venta que realice con determinada

empresa, y en virtud de dicho contrato privado se diera origen a un litigio ante los tribunales jurisdiccionales, si la resolución de dichos tribunales le fuese adversa a la Procuraduría, agotados los recursos previstos en la ley de la materia, esa dependencia estaría en condiciones de acudir al amparo cuando se le afectaran los derechos patrimoniales que tiene respecto de esos bienes.

Admitida la posibilidad de que el Ministerio Público Federal tiene capacidad legal, y está en un momento dado legitimado para acudir al juicio de garantías como quejoso, conviene por último precisar a través de que órgano de la misma dependencia podrá intervenir en el juicio constitucional con tal carácter.

Para estar en aptitud de determinar cómo, el Ministerio Público Federal puede intervenir en el juicio constitucional como quejoso, es menester hablar acerca de la personalidad. El Dr. Arturo González Cosío conceptualiza a tal supuesto como: "...una cualidad reconocida por el juzgador a un sujeto para el efecto de que éste pueda realizar actos eficazmente válidos para el proceso".<sup>(88)</sup>

El licenciado Cipriano Gómez Lara al referirse a la personalidad jurídica, la identifica o la correlaciona con la idea de capacidad de goce y de ejercicio, conceptos que hemos apuntado páginas atrás. Así, dice que "La capacidad de goce es la aptitud del sujeto para poder disfrutar de los derechos que le confiere la ley, y por ello, se identifica en este sentido con el concepto de personalidad jurídica, entendida ésta precisamente como la idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones..."<sup>(89)</sup>

(88). GONZÁLEZ COSÍO, Arturo: El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A. 2a. edición, México, 1965, pág. 85.

(89). GÓMEZ LARA, Cipriano: Ob. Cit. pág. 229.

En términos similares, el Dr. Carlos Arellano, afirma que el término personalidad se identifica con el de capacidad de goce. No obstante que en el lenguaje forense cuando se alude a la personalidad jurídica, se comprende tanto a la capacidad de goce como a la de ejercicio. Así cuando el Código de Procedimientos Civiles indica que a la demanda o contestación debe acompañarse necesariamente el poder que acredite la personalidad del que comparece en nombre de otro; el documento o documentos que acrediten el carácter con el que el litigante se presente en juicio en caso de tener representación legal de alguna persona o corporación, o cuando el derecho que reclame provenga de habersele transmitido por otra persona.<sup>(90)</sup>

El licenciado Cipriano Gómez Lara afirma que la representación entraña la posibilidad de que una persona realice actos jurídicos por otra, ocupando su lugar o actuando por ella, agregando que existen dos tipos de representación: la legal o forzosa, y la convencional. La primera es la que el derecho establece con carácter imperativo. Explica que en las personas jurídicas colectivas o corporativas, juega la representación legal un papel importante, así, la representación del Estado, de las provincias y los municipios, (nosotros agregaríamos la de los órganos de Estado), lógicamente tendrá que estar prevenida en la ley. Concluye el citado jurista, manifestando que la representación legal o forzosa necesariamente existirá en todo momento en las personas colectivas o corporativas, pues siempre tienen que actuar a través de representantes, personas físicas ya que su misma naturaleza así lo exige, puesto que por sí mismas no pueden actuar, pues necesitan de esas personas

(90). Cfr. ARELLANO GARCIA, Carlos: Teoría ... Ob. Cit. págs 220-221

para materializar los actos jurídicos en que participan. Una adecuada y correcta representación, es un requisito indispensable para que las partes puedan actuar válidamente en el proceso. Por último, a manera de recomendación, el maestro afirma que en virtud de que el concepto de personalidad es muy amplio, pues comprende la suma de todos los atributos jurídicos de la persona como conjunto de sus derechos y obligaciones, es conveniente usar el vocablo de "personería" en lugar de el de "personalidad" para así evitar confusiones.<sup>(91)</sup>

Adoptando estas ideas en el amparo, nosotros estimamos que en el juicio de garantías, como en cualquier otro juicio, pueden existir dos clases de personalidad: una originaria, que es cuando el quejoso promueve el amparo por derecho propio; y otra derivada, en cuyo caso, el amparo se promueve por un tercero a nombre y representación del quejoso. Tratándose de las personas morales, es evidente que sólo podrán comparecer al juicio de garantías mediante una representación derivada por razones obvias. El artículo 9º de la Ley de Amparo, al admitir la posibilidad de que las personas morales oficiales pueden pedir amparo, establece que lo harán por medio de los funcionarios o representantes que designen las leyes, por lo que, los órganos jurisdiccionales que conocen del amparo, deben reconocerle a los representantes de aquellas, personalidad en el amparo para el efecto de que éstos puedan realizar actos eficazmente válidos para el proceso.

De lo establecido por el artículo 9º de la Ley de Amparo, y en relación con la fracción II del artículo 18

(91). Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano: Ob. Cit. págs. 224-226.

del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público Federal intervendrá en el juicio de garantías como quejoso a través de la Dirección General Jurídica, cuyas atribuciones, serán ejercidas según disposición expresa del último de los ordenamientos legales citados, por los agentes del Ministerio Público Federal. En relación a estas disposiciones legales, consideramos oportuno hacer una referencia al principio de unidad que caracteriza a la institución del Ministerio Público y cuyo análisis, en obvio de inútiles repeticiones, nos abstenemos de hacerlo para remitirnos a la parte relativa del capítulo segundo del presente trabajo.

El Ministerio Público Federal como quejoso, es decir, con capacidad, legitimación y personalidad jurídica para comparecer en juicio, es lógico que puede hacer valer en el juicio de garantías, todas las actuaciones tendientes a lograr la protección de la justicia federal. Estas pueden ser entre otras: promover los incidentes que la ley de la materia permite; alegar los impedimentos de los Ministros de la Corte y Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito; ofrecer las pruebas documental y de inspección ocular en la audiencia incidental, así como presentar alegatos en la misma y objetar el informe previo que rindan las autoridades responsables; solicitar el diferimiento de la audiencia constitucional cuando la autoridad responsable no rinda su informe justificado en los plazos que señala el artículo 149 de la ley de amparo; ofrecer en el juicio toda clase de pruebas que tengan por fin demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado salvo la de posiciones y las que fueran contra la moral y el derecho; presentar

*alegatos en la misma audiencia; interponer los recursos que la ley de la materia regula; presentar su inconformidad respecto al cumplimiento o no de las ejecutorias pronunciadas en los juicios de amparo; solicitar en la vía incidental que se de por cumplida aquella mediante el pago de daños y perjuicios; denunciar ante la autoridad que conoció del juicio la repetición del acto reclamado, etc.*

*Para concluir el presente apartado, es importante hacer notar que en la práctica jurídica, es muy poco común, y de hecho no se da la circunstancia de que el Ministerio Público Federal intervenga en el juicio de amparo con el carácter de quejoso; sin embargo, como lo hemos establecido a lo largo del presente capítulo, y por las consideraciones de derecho establecidas, creemos que de estricto derecho y doctrinalmente es posible que la institución de que se trata intervenga en el juicio de amparo con el carácter de quejoso o agraviado.*

### 3. 3. EL CARACTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO

*Para comprender el presente apartado, creemos es menester tener presente que debe, para los efectos del amparo, entenderse por autoridad responsable.*

*El licenciado Genaro Góngora Pimentel conceptualiza a la autoridad responsable como: "...aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo, en la controversia que se plantea ante los tribunales federales, para resolver sobre dicha cuestión, aún cuando bien pudiera suceder, que al contestar la*

*demanda en su informe justificado confiese la existencia del acto reclamado, reconociendo su inconstitucionalidad, y acompañando copia certificada de que ha dejado sin efecto ese acto contrario a las garantías individuales."* (92)

*Nosotros consideramos que en términos generales, la autoridad responsable es la parte contra la cual se demanda la protección de la justicia federal, lo que la pone en su carácter de sujeto pasivo de la acción de amparo.*

*Como es obvio, y congruente con la doble personalidad del Estado, es de concluir que sólo podrá ser legalmente considerada autoridad para los efectos del amparo, la que actúe con imperio, como persona de derecho público, cuyo acto, el reclamado, tenga las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad. El acto autoritario es unilateral porque para su existencia y eficacia no requiere de la colaboración del particular frente al cual se ejercita; es imperativo, porque supedita la voluntad de dicho particular, porque la voluntad de éste le queda sometida; y es coercitivo, porque puede constreñir al gobernado para hacerse respetar y para hacer cumplir sus determinaciones o resoluciones.*

*Respecto a la autoridad responsable, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que:*

**"AUTORIDAD RESPONSABLE.**- El término autoridades para los efectos del amparo comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de

(92). GONGORA FIMENTEL, Genaro: Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 4a. edición, México, 1902, pág. 294.

*ser pública la fuerza de que disponen, y que tales autoridades lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo". (93)*

Por otra parte, el 11.º de la Ley de Amparo expresa que:

*"Art. 11.- Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".*

De lo establecido por la tesis jurisprudencial que citamos con antelación, y por el artículo que acabamos de transcribir, podemos inferir que hay dos tipos de autoridades: a) las que ordenan, las que mandan, las que resuelven, y b) las que obedecen, las que ejecutan o llevan a la práctica el mandato de aquellas, diferenciación ésta de ordenadoras y ejecutoras.

Establecido el concepto genérico de autoridad responsable y precisado los tipos de ésta, pasemos ahora a analizar si el Ministerio Público Federal, puede tener en el juicio de amparo el carácter de autoridad responsable. Contrariamente a lo que sucede en el caso de que el Ministerio Público Federal sea quejoso en el juicio de amparo, es decir, como señalábamos es muy poco común que en la práctica la institución del Ministerio Público acuda al juicio de garantías en demanda de amparo, éste desgraciadamente y con frecuencia es señalado como autoridad responsable en el juicio de garantías, circunstancia que va contra los principios que tiene asignados constitucional y reglamentariamente, que son precisamente vigilar de la observancia de los principios consagrados en la Carta Fundamental, de la legalidad, y en general del interés social.

(93). APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Parte Común al Pleno y a las Salas, Tomo 73, pág. 177

Es evidente que el Ministerio Público Federal no puede intervenir como autoridad responsable en los juicios de amparo en los que versen asuntos de materia civil, administrativa o del trabajo, sin embargo, dada su naturaleza y fines, con frecuencia es señalado como autoridad responsable cuando el acto reclamado es de carácter penal. En efecto, dado que por disposición de los artículos 21 y 102 constitucionales tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, es en el inter de la investigación del delito cuando, dentro de la averiguación previa, lamentablemente mayor número de actos contrarios a los derechos fundamentales del hombre comete, circunstancia que va como lo hemos mencionado, contra los fines que le son asignados por la Constitución, como el de velar por la fiel observancia de la misma, y el de la legalidad. Frecuentemente, vemos en los Juzgados de Distrito concretamente en los de materia penal, demandas de amparo en las que son señaladas como autoridades responsables desde el Procurador General de la República, hasta los agentes de la Policía Judicial Federal, y es que, el Ministerio Público Federal en su afán de investigar los delitos, comete voluntaria o involuntariamente excesos que muchas veces se traducen en violaciones a las garantías individuales que consagra la Constitución, siendo las más afectadas, y de mayor trascendencia, la de la vida y la libertad de las personas.

Ahora bien, el Ministerio Público Federal, interviene en el juicio de garantías como autoridad responsable ordenadora y ejecutora. En la primera hipótesis, como órgano de Estado puede emitir una decisión en que aplique incorrectamente una norma jurídica a un caso concreto, en cuyo supuesto, será una violación a

la garantía de motivación que consagra el artículo 16 de la Constitución: por otra parte, al dictar una decisión, puede hacerlo violando una norma aplicable a un caso específico. Asimismo, en su carácter de autoridad ordenadora puede emitir una decisión en la que no se cñe a ninguna norma jurídica, estando por tanto, en presencia de una violación a la garantía de fundamentación que consagra el precepto constitucional arriba citado. Por otra parte, el Ministerio Público Federal, puede ser señalado en el juicio de amparo como autoridad responsable en su modalidad de ejecutora cuando al llevar a cabo una orden o decisión, no se ajusta a los términos de ésta, o porque sin orden previa, ejecuta o trata de ejecutar un acto que es lesivo de la esfera jurídica del particular, pensemos por ejemplo, en una detención o privación de la libertad sin previa orden de aprehensión, circunstancia que es muy común en nuestros días.

Independientemente de que el Ministerio Público Federal puede ser, para los efectos del amparo autoridad responsable, tanto ordenadora como ejecutora, por actos propios, puede ser, asimismo, señalada como autoridad responsable ejecutora cuando los actos que ejecuta o trata de ejecutar, provienen de una orden girada por una autoridad distinta a la de la institución de que se trata, pensemos por ejemplo, en la ejecución de una orden de aprehensión girada por un Juez penal sea del fuero común o federal, que no reúne los requisitos de ley.

Es pues evidente que el Ministerio Público Federal interviene en el juicio de amparo como autoridad responsable. Tan participa en el juicio de garantías como tal, que incluso la fracción IV del artículo 19 del Reglamento de la Ley Orgánica de la

Procuraduría General de la República establece que los agentes del Ministerio Público Federal intervendrán en el juicio de amparo cuando la institución es señalada como autoridad responsable a través de la Dirección General de Amparo. Dicha intervención, está regulada en los siguientes términos:

"Art. 19.- Son atribuciones de la Dirección General de Amparo, y serán ejercidas por los agentes del Ministerio Público Federal que le sean adscritos, las siguientes:

I a III.....

IV. Intervenir en la preparación de informes, de recursos y de contestación a requerimientos formulados por las autoridades judiciales en los juicios de amparo en que se señalen como autoridades responsables desde el Procurador hasta los directores de Área; turnar a las dependencias del Gobierno Federal, por acuerdo del Procurador, los asuntos en materia de amparo, para que los titulares representen al Presidente de la República, cuando éste es señalado como autoridad responsable, y preparar las promociones del Procurador, cuando éste representa al Presidente, y

V.....".

Analicemos ahora al Ministerio Público Federal en su carácter de parte procesal en el juicio constitucional.

### 3. 4. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL COMO PARTE PROCESAL EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL.

Distinguidos tratadistas de la institución del Ministerio Público Federal como el licenciado Luis Cabrera y el Dr. Jorge Carpizo entre muchos más, han considerado como la función de mayor importancia y trascendencia de éste, la de intervenir como parte en todos los juicios de amparo, función que encuentra su fundamento constitucional en la parte final del segundo párrafo del artículo 102, y en la fracción XV del 107, así como en la fracción

IV de artículo 5° de la Ley de Amparo, y en los artículos 2° y 3° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En esta función, el Ministerio Público Federal debe velar en el juicio de garantías por la fiel observancia de la Constitución, y en general, por el respeto al cumplimiento de las demás leyes, defendiendo, por tanto, los intereses de la colectividad o sociedad.

*El devenir histórico del Ministerio Público Federal dentro del juicio constitucional y los distintos matices que ha revestido en los diferentes documentos constitucionales y en las distintas leyes reglamentarias del amparo que se han expedido, y refiriéndonos precisamente a su carácter de parte procesal que tiene en el amparo, ha quedado precisado en el capítulo primero de la presente tesis por lo que en obvio de inútiles repeticiones, nos remitimos a este. Asimismo, los conceptos que integran el título de nuestro apartado, es decir, los de Ministerio Público, parte procesal y juicio constitucional, han quedado precisados en los capítulos segundo y tercero de nuestro trabajo, por lo que creemos tenerlos presentes en el estudio que ahora iniciamos pero de una manera muy generalizada para no incurrir en un doble estudio de una misma materia.*

*En este orden de ideas, decíamos en nuestro segundo capítulo antes de hacer referencia al concepto que del Ministerio Público Federal nos dan varios autores y basándonos en el artículo 102 de la Carta Magna, que el Ministerio Público Federal es una institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, que tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal, hacer que los juicios se sigan con*

toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expedita. intervenir en todos los negocios que la ley determine; ser el representante del Ejecutivo de la Unión y consejero jurídico del gobierno. (páginas 56 y 57); tema importante que tiene estrecha vinculación con el presente apartado, lo tiene el de la naturaleza jurídica del Ministerio Público Federal, particularmente en cuanto a su doble representación derivada del precepto constitucional que lo rige: la de la sociedad y la del gobierno, aspecto que en su momento estudiamos al hacer notar el grave antagonismo de atribuciones que afecta sustancialmente el buen funcionamiento del Ministerio Público Federal en cuanto a su intervención en el juicio de amparo como parte procesal propiamente dicha. Estimamos importante tener presente tal circunstancia en el estudio que ahora iniciamos.

El término parte, después de citar a diferentes autores y a la jurisprudencia de la Suprema Corte, la conceptualizamos como a la persona que teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone algún recurso, concluimos que lo que caracteriza a la parte, es el interés en obtener una sentencia favorable.

Por último, afirmamos que al juicio de amparo lo debíamos entender como el medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado (persona física o individual, y/o persona moral sea de derecho privado o público), contra todo acto de autoridad que las viole.

Mencionados estos conceptos, mismos que si se quiere profundizar en cuanto a su estudio podemos consultarlos en las partes correspondientes de nuestros capítulos segundo y

tercero, veamos ahora los preceptos legales que fijan la intervención del Ministerio Público Federal en el juicio de garantías como parte procesal.

Como lo apuntamos en nuestro primer capítulo, una vez iniciada nuestra modesta tesis se publica en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, una reforma a la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo que determina los lineamientos bajo los cuales el Ministerio Público Federal debe participar en el juicio de amparo. Con tal modificación, dicho ordenamiento preconiza lo siguiente:

"Art. 5°.- Son partes en el juicio de amparo:

I a III.....

IV. El Ministerio Público Federal, quién podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de la obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta Ley señala."

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece en cuanto a la intervención del Ministerio Público Federal en el juicio de garantías en los artículos 2° y 3° lo siguiente:

"Art. 2°. La institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente, en los términos del artículo 102 constitucional, tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta ley:

I.- 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;

II a VIII....."

"Art. 3°. La vigilancia de la constitucionalidad y legalidad comprende:

I. La intervención del Ministerio Público como parte en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público, conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el artículo 5°, fracción IV, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el despacho de las facultades que confieren al Procurador las fracciones V y VIII del artículo 107 constitucional.

II y III....."

El artículo 10° de la Ley Orgánica, señala que el Procurador intervendrá por sí o por conducto de los agentes del Ministerio Público Federal en el ejercicio de las atribuciones a que se refieren los artículos anteriores, según las previsiones del Reglamento y los acuerdos que dicte el Procurador. En cumplimiento a este precepto, las fracciones I y II del artículo 19 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República regulan cómo o a través de quién interviene la institución del Ministerio Público Federal en el juicio constitucional en los siguientes términos:

"Art. 19. Son atribuciones de la Dirección General de amparo, y serán ejercidas por los agentes del Ministerio Público Federal que le sean adscritos, las siguientes:

I. Intervenir en todos los juicios de amparo, con la representación que le señalan al Procurador General de la República y a sus agentes, la fracción IV del artículo 5° y demás relativos de la Ley de Amparo;

II. Conocer y supervisar los pedimentos que en materia de amparo presenten los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito, y la interposición de los recursos en esa materia, de acuerdo con las indicaciones fijadas por el Subprocurador Jurídico.

III a V....."

Precisados los preceptos legales que rigen la intervención del Ministerio Público Federal en el juicio de garantías, veamos ahora las atribuciones que tiene en el juicio constitucional como parte procesal propiamente dicha para cumplir con la función que constitucionalmente le es asignada. Todas las atribuciones que tiene el Ministerio Público Federal en el amparo como parte, se basan en la legitimación y personalidad; aspectos que hemos desarrollado en nuestro tercer capítulo y que en obvio de inútiles repeticiones nos abstenemos de analizarlos para en su caso, remitirnos a la parte correspondiente del citado capítulo tercero.

Nosotros consideramos que el Ministerio Público Federal interviene en el juicio de garantías desde el momento en que el agente adscrito al tribunal federal que conoce del amparo, recibe la copia de la demanda que se le corre en traslado según disposición del artículo 120 de la ley reglamentaria para los casos de amparo indirecto, y del 169 para los casos de amparo directo, teniendo lógicamente, desde este momento, conocimiento de que se ha promovido un amparo. Una vez que el agente del Ministerio Público Federal sabe que se ha formado un expediente por motivo de la interposición de un amparo, debe intervenir inmediatamente analizando la demanda de garantías, pidiendo desde luego, lo que estime en derecho. La Ley de amparo vigente, da intervención concreta al Ministerio Público Federal en el juicio de garantías (corriéndole traslado de lo que expongan y aleguen las partes y oyendo su parecer) en los siguientes casos: en los que se suscitan cuestiones de competencia (Arts. 51 y 52); de acumulación (Art. 61); impedimentos y excusas de los jueces (Art 70); en los casos de deficiencias e

*irregularidades en el escrito de demanda (Art. 146); en términos del artículo 157, deberá cuidar que los juicios de amparo no queden paralizados; en los casos de interposición de recursos por las otras partes (Arts. 88, 89, y 90), promover lo que a su representación convenga; interponer los recursos que la ley permite, (circunstancia que ha sido cuestionada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que este punto será tema de estudio del capítulo cuarto del presente trabajo); cuidará de que no se archive ningún juicio de amparo, sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional, o apareciere que ya no hay materia para la ejecución (Art. 113); y en suma, tendrá en el juicio de amparo derecho a promover todas las actuaciones que considere pertinentes para lograr su cometido.*

*Todas aquellas actuaciones que tiene derecho a promover el Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, pueden estar en desacuerdo con el quejoso que alega la violación de garantías individuales, o bien, apoyar, como lo hace igualmente el tercero perjudicado, la estricta legalidad de los actos de las autoridades responsables; sin embargo, no son estas sus únicas alternativas, pues puede asimismo estar en desacuerdo con ambas. No sólo es factible, sino frecuente observar, por ejemplo, que el quejoso pide lógicamente la concesión de la protección constitucional, la autoridad responsable y el tercero perjudicado que se niegue el otorgamiento de dicha protección, y en cambio, el Ministerio Público Federal, solicite del Juez o Tribunal de amparo el sobreseimiento del juicio por haberse incurrido en alguna de las causales de improcedencia, o bien, puede solicitar también el otorgamiento de un*

"amparo para efectos", que en realidad significa conceder en parte y negar en otra, la susodicha protección constitucional.

*Una de las atribuciones que tiene el Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, y que consideramos conveniente analizar un poco, es la de intervenir en el incidente de suspensión; al hacerlo, debe en un principio opinar sobre su procedencia o improcedencia, cuidando desde luego que al concederse o no, no se contravengan disposiciones de orden público o de interés social, que finalmente es el que representa. En efecto, si al solicitar el quejoso que el Juez Federal ordene se suspenda el acto reclamado, y el Ministerio Público se percatara que de ejecutarse el acto de autoridad reclamado en el amparo se contravienen disposiciones de orden público, o simple y llanamente se viola la Constitución General, el Ministerio Público Federal está obligado a solicitar que se conceda la suspensión, máxime si se trata de los actos que importan privación de la vida, la libertad, deportación o alguno de los actos señalados en el artículo 22 de la Constitución; si por el contrario, el Ministerio Público considera que al solicitarse la suspensión sólo es para retardar el cumplimiento de un acto de autoridad que fue promulgado con estricto apego a la ley o la Constitución, debe formular su pedimento en el sentido de que esa suspensión solicitada no sea concedida por las razones expuestas. En suma, los pedimentos del Ministerio Público Federal, en el incidente de suspensión, deben servir no para defender y apoyar lo expuesto por alguna de las partes contendientes en el amparo, sino para defender simple y sencillamente los postulados que prescribe la Constitución y leyes generales.*

*En esta materia, el Ministerio Público Federal tiene una misión de mayor importancia, ya que la fracción X del artículo 107 constitucional, ordena que se tomen en cuenta para decretar o no la suspensión, los daños y perjuicios que pueda sufrir el interés público; y el artículo 124 de la ley reglamentaria, va aún más lejos al disponer como requisito para otorgar la suspensión, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, ejemplificándose en el mismo artículo, algunos de los supuestos que obligan a la negativa de la suspensión. Definitivamente, estas situaciones condicionantes deben ser puntualizadas muy especialmente por el Ministerio Público Federal, ya que es evidente que se ordena reglamentariamente la supremacía del interés público en materia de suspensión.*

*Otra de las atribuciones que legalmente le corresponde al Ministerio Público Federal, es la de ofrecer todas las pruebas que tiendan a acreditar los hechos que le han de servir al juzgador federal para llegar al conocimiento de la verdad, y así estar en posibilidades de conceder o no la protección de la justicia federal al quejoso con estricto apego a la verdad y al derecho; al igual que en el incidente de suspensión, estas pruebas ofrecidas por el Ministerio Público Federal, en manera alguna deberán servir para en un momento dado, apoyar lo expuesto por el quejoso, por la autoridad responsable o por el tercero perjudicado, claro es que podrán coincidir con las ofrecidas por cada una de las partes que hemos mencionado, pero deben concretarse exclusivamente a lograr el esclarecimiento de la verdad.*

*No obstante que creemos que el Ministerio*

*Público Federal puede en el juicio de amparo ofrecer todas las pruebas que considere pertinentes para el cumplimiento de su cometido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha sentado jurisprudencia ni uniformado su criterio al respecto: sus ejecutorias sobre el particular, han sido contradictorias y en términos generales se concretan a manifestar lo siguiente:*

*" El papel del Ministerio Público Federal en el juicio de garantías ha de concretarse solo a pedir en derecho, conforme a las constancias de autos, sosteniendo las pretensiones de cualesquiera de las partes, pero sin aducir pruebas." (94)*

*Igual criterio sostiene la Corte en ejecutoria del 10 de mayo de 1942, en la que afirma que:*

*"...la función del Ministerio Público Federal en el juicio de garantías, es meramente reguladora del procedimiento y está limitada a pedir en derecho, conforme a las constancias de autos, sosteniendo las pretensiones de cualesquiera de las partes, pero sin aducir pruebas o introducir elementos extraños a los agravios que se hagan valer por el recurrente." (95)*

*Contraria opinión sustenta la Corte en ejecutorias posteriores; así en la de 15 de mayo de 1943, afirma lo siguiente:*

*".....conforme al artículo 5º fracción IV de la ley reglamentaria del juicio de garantías que consigna como parte en el mismo al Ministerio Público, el cual está obligado a orientar y regular el procedimiento, y por lo mismo capacitado para rendir pruebas" (96)*

*Igual criterio sostiene en ejecutoria dictada el 14 de marzo de 1945 y que dice:*

*"... si bien es verdad que el Ministerio Público Federal tiene el carácter de parte*

(94). SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION: Tomo XXI, pág. 1131.

(95). Idem. Tomo LXXI, pág. 4179.

(96). Idem. Tomo LXXV, pág. 6630.

*reguladora del procedimiento en el juicio de garantías, también lo es que no obstante tal carácter, está en la obligación, al igual que las demás partes en el juicio, de aportar los elementos que justifiquen las promociones y afirmaciones que haga." (97)*

*Es nuestra opinión de conformidad con las dos últimas tesis expuestas, que el Ministerio Público Federal como parte en los juicios de amparo, tiene el mismo derecho que cualquiera de las otras partes procesales reconocidas por la ley de amparo para aportar las pruebas que estime convenientes en apoyo a sus pedimentos, que deben tender únicamente, a probar la constitucionalidad o inconstitucionalidad que se reclama en el amparo.*

*No vemos el motivo por el cual las ejecutorias contrarias a esta opinión, le desconozcan al Ministerio Público Federal la facultad de aportar todos los elementos o pruebas a que tiene derecho ofrecer en el juicio constitucional conforme a la Ley de Amparo para apoyar sus pedimentos, en todo caso, a la ley reglamentaria le correspondería restringir de modo expreso al Ministerio Público Federal, los derechos que concede a las otras partes que intervienen en dichos juicios, y sobre las que no ha hecho ninguna distinción. En este sentido, la única restricción respecto a las atribuciones del Ministerio Público en el amparo, es la que se refiere a que en los amparos indirectos y en las materias civil y mercantil, excluyendo la materia familiar, y en las que sólo afecten intereses de particulares, la representación social federal, está vedada para interponer los recursos que la Ley de Amparo regula.*

*Desgraciadamente, en la práctica, el agente*

*del Ministerio Público que interviene en el juicio de amparo, generalmente en los amparos en los que se ventilan asuntos de naturaleza administrativa, trata de subordinar el interés que debe defender y que es el de la sociedad, al del Estado, particularmente, al del Poder Ejecutivo, al que notoriamente defiende aun en los casos que el acto reclamado en el amparo, entraña una violación constitucional. En efecto, cuando analizamos la naturaleza jurídica del Ministerio Público Federal en el capítulo que antecede, mencionamos que existe evidentemente una incompatibilidad de funciones del Ministerio Público Federal, derivada ésta, precisamente, del carácter de parte procesal que tiene en el juicio de amparo; señalábamos en el capítulo de referencia, que existe un antagonismo de funciones del Ministerio Público Federal al encomendarse a un mismo órgano, el cuidado de intereses que frecuentemente se contraponen: el de la sociedad que representa, en cuanto que tiene interés en que se procure y haga justicia en todos los ámbitos, y el del gobierno, representado por el Poder Ejecutivo del que forma parte y de quién depende, siendo a la vez su representante legal y consejero jurídico, y con ese carácter deberá defender los intereses de este poder al mismo tiempo que los de la sociedad lo que, necesariamente, tendrá que resultar frecuentemente incompatible.*

*Pero hacíamos notar también que, por las consideraciones expuestas en el presente capítulo, el Ministerio Público Federal puede tener en un momento determinado en el juicio de garantías, el carácter de quejoso y autoridad responsable, lo que acentúa aun más esta incompatibilidad de funciones, pudiendo además, intervenir en el juicio constitucional, en representación del Presi-*

dente de la República cuando éste es señalado como autoridad responsable en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

Todo este antagonismo de atribuciones del Ministerio Público Federal, afecta como hemos visto, de una manera sustancial su intervención en el juicio de amparo cuando interviene como parte procesal propiamente dicha, y más, cuando en términos de ley, interviene como autoridad responsable o bien cuando acude al juicio de garantías en representación del Presidente de la República cuando éste es señalado en el mismo como tal, siendo ésta la causa principal por la que sus pedimentos en materia de amparo, son vistos con absoluta indiferencia y recibidos como un trámite engorroso e inútil, y de que en la mayor parte de los casos, ni siquiera sean tomados en cuenta al dictarse la resolución correspondiente.

Una de las atribuciones que indiscutiblemente tiene el Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, es la de interponer todos los recursos que la ley de amparo permite: circunstancia, que ha sido muy discutida por algunos denotados estudiosos del juicio de amparo e incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunciando inclusive tesis contradictorias al respecto. Esta particularidad, ha despertado en nosotros gran interés, por lo que la estudiaremos en el capítulo siguiente, concretándonos, además, a la prerrogativa que tiene para interponer el recurso de revisión en los casos de amparo contra leyes.

## C A P I T U L O      C U A R T O

PARTICIPACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL RECURSO  
DE REVISION4. 1. GENERALIDADES Y CASOS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE  
REVISION.

*Antes de empezar a analizar como el Ministerio Publico Federal puede, en un momento determinado, intervenir en el recurso de revision en su calidad de parte procesal en el amparo, estimamos pertinente esbozar algunas ideas acerca de lo que es el mencionado medio de impugnacion previsto por la Ley de Amparo. En primer lugar, determinemos qué debe entenderse por recurso, y luego, por recurso de revision; en este orden de ideas, etimológicamente el vocablo en comento deriva del latin "recursus" que significa camino de vuelta, de regreso o retorno. Doctrinalmente, el concepto de recurso se presenta en dos sentidos:*

a).-*En sentido amplio, en cuyo caso, debemos entenderlo como un medio de impugnación en general; bajo este rubro, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., ha determinado su criterio de lo que debe entenderse por recurso, y al efecto nos dice que: " Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada."*<sup>(98)</sup>

(98). DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo IV, Editado por Porrúa, S. A., e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M., 5a. edición, México, 1992, página 2702-2703.

El licenciado Cipriano Gómez Lara en su obra citada nos dice que el recurso es: "...un medio de impugnación intra procesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones, o como una segunda etapa, segunda instancia del mismo proceso" (99)

Para el maestro y Dr. José Ovalle Favela, el recurso se caracteriza por ser un medio de impugnación que se plantea y resuelve dentro del mismo proceso; combate las resoluciones dictadas en el curso de éste o bien impugna la sentencia definitiva, cuando todavía no es firme, abriendo una segunda instancia dentro del mismo proceso. Agrega el doctor, que no inicia un nuevo proceso, sino sólo continúa el que ya existe, llevándolo a una nueva instancia. No plantea un nuevo litigio ni establece una nueva relación procesal; sólo implica la revisión, el nuevo examen de la resolución recurrida. (100)

Por su parte, el ilustre maestro Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra del juicio de amparo nos dice que:

".....el recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo, o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en el cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación, los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado." (101)

(99). GÓMEZ LARA, Cipriano: Ob. Cit. pág. 227.

(100). OVALLE FAVELA, José: Derecho Procesal Civil. Editorial Harla, S. A. de C. V., 2a. edición, México, 1987, pág. 203.

(101). BURGOA ORIHUELA, Ignacio: El juicio de..., Ob. Cit. 578.

Adoptando una posición similar a los conceptos que hemos anotado, consideramos que en términos generales los recursos son el medio de defensa previsto por la ley para impugnar los actos autoritarios surgidos de un procedimiento, judicial o administrativo con los que no se esté conforme y que tiende a lograr la revocación o la modificación de dicho actos.

b). En sentido restringido, creemos que el recurso es un medio de defensa o impugnación con determinadas características propias que le hacen distinguirse de todos los demás medios de impugnación que la ley reconoce; así, tenemos que en el derecho procesal común, se contemplan los recursos de revocación, reposición, apelación, apelación extraordinaria, denegada apelación, queja, y el de responsabilidad; en materia mercantil, se reconocen como recursos el de la aclaración de las sentencias, el de revocación, el de apelación, y antes de la reforma procesal al Código de Comercio, el de casación; en materia procesal penal, se contemplan los recursos de revocación, de apelación, de denegada apelación, y el de queja; el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su Título Sexto denominado "Recursos", admite como medios de impugnación a los recursos de revocación, apelación y revisión forzosa, y el de denegada apelación. Podríamos seguir dando una larga lista de los recursos que la ley contempla en cada materia del Derecho, sin embargo, consideramos que con los que hemos mencionado, basta para ejemplificar la diversidad de medios de impugnación que existen en todo el derecho procesal mexicano. Es evidente que cada recurso tiene su propio concepto derivado éste de los supuestos de su procedencia, del órgano de Estado ante el que se

tramitan, del procedimiento a seguir en cada uno de ellos, y de su teleología.

En el juicio de amparo, como en cualquier otra materia del derecho, existen también determinados procedimientos mediante los cuales el quejoso, la autoridad responsable, el tercero perjudicado, y el Ministerio Público Federal, podrán inconformarse de las resoluciones pronunciadas por los distintos tribunales federales que tienen competencia para conocer del juicio constitucional. Así pues, el artículo 82 de la Ley de Amparo ordena que:

"Art. 82.- En los juicios de amparo no se admitirán más recursos que los de revisión, queja y reclamación".

Como arriba mencionamos, cada uno de estos recursos reconocidos por la Ley de Amparo, tiene sus características propias derivadas, como dijimos, de los casos de procedencia de cada uno de ellos, del órgano jurisdiccional ante quien se tramitan, de la finalidad, y de su forma de sustanciación ante el tribunal que corresponda. No es ánimo del presente trabajo hacer un estudio crítico de cada uno de los recursos que la Ley de Amparo contempla, sin embargo, por las consideraciones que más adelante expresaremos, nos ocuparemos en gran medida, y de hecho es el tema de estudio del presente capítulo, del recurso de revisión, por lo que creemos que hemos llegado al punto de dar nuestro concepto del recurso en cuestión, como lo anotábamos en la parte inicial del presente capítulo.

La doctrina y la ley de amparo, han sido un tanto omisas en definir al recurso de revisión, pues sólo se han limitado a enunciar sus casos de procedencia, sin embargo, de la

propia ley de amparo y de lo expuesto hasta ahora, podemos inferir que el recurso de revisión, es el medio a través del cual las partes procesales, reconocidas por la Ley de Amparo pueden impugnar determinadas resoluciones que, en primera y/o única instancia, dictan los Jueces de Distrito en amparo indirecto y en el amparo directo, aquellas que son pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito al decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o sobre la interpretación directa de la Constitución, circunstancia que se encuentra prevista en la fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo. En este sentido, el recurso de revisión es un medio ordinario de impugnación que se hace valer ante el tribunal de alzada, quién examina la resolución dictada por el juez a quo con el fin de modificarla, revocarla, o confirmarla; circunstancias todas ellas, propias de la apelación y que se aplican a la revisión de amparo; técnicamente, podríamos afirmar que el recurso de revisión, constituye en su contenido y forma al recurso de apelación, que se hace valer en el derecho procesal común.

Una vez que hemos dado nuestro concepto de lo que es el recurso de revisión, conviene ahora hacer un comentario por considerarlo oportuno. En la parte inicial de nuestro tercer capítulo, mencionábamos que la acción, como derecho público subjetivo que es, tiene varios elementos que son, por una parte, el o los sujetos activos y pasivos que al referirnos precisamente a la acción de amparo señalábamos que lo eran el quejoso y la autoridad responsable respectivamente; por otra parte, apuntamos que la acción se conforma también por las causas, el objeto, y la autoridad que conoce del juicio; la primera, declamos, es el derecho que se tiene

para pedir la protección de la justicia federal, derivando este derecho, de la causa remota y próxima o petendi; el objeto de la acción de amparo, comentábamos, lo constituye el hecho de lograr por parte del agraviado, la protección de la justicia federal; y por último, anotábamos que la autoridad que conoce del juicio, lo eran los tribunales jurisdiccionales del orden federal y los de primera instancia en los casos de la jurisdicción concurrente, autoridades todas ellas, que han quedado precisados en la parte relativa del capítulo de referencia.

Toda esta digresión, nos obliga a deducir que en el recurso de revisión previsto por la ley de amparo, existen también estos elementos que conforman a la acción de amparo; en efecto, en el recurso de revisión, el sujeto activo lo constituye "el recurrente" que puede serlo cualquiera de las partes en el amparo, esto es, el quejoso, la autoridad responsable, el tercero perjudicado, y el Ministerio Público Federal. El sujeto pasivo, lo constituye la contraparte del recurrente, pudiendo tener este carácter, cualquiera de las partes que hemos mencionado; en el recurso en cuestión, la causa la constituye el derecho que se tiene para impugnar una determinada resolución judicial, este derecho, deriva al igual que el que se tiene para pedir amparo, de dos circunstancias: de la causa remota, que la constituye la legalidad que deben revestir todas las actuaciones procesales; esto es, todos los acuerdos pronunciados por los órganos jurisdiccionales deberán ser pronunciados con estricto apego a la ley adjetiva y sustantiva; por exclusión, la causa próxima o petendi, la constituye la violación a ese principio de legalidad que causa un agravio o perjuicio al recurrente; el objeto del recurso de revisión, es desde luego, lo-

grar por parte del recurrente, la modificación o revocación del acto procesal atacado. Por último, la autoridad que conoce del recurso de revisión, lo es el tribunal de alzada en el amparo, que lo es tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como los Tribunales Colegiados de Circuito.

Apuntadas estas últimas ideas, pasemos ahora a señalar los casos en los que en un momento dado puede interponerse el recurso de revisión: cuando dimos nuestro concepto de él, dijimos que era el instrumento mediante el cual, cualquiera de las partes, podía inconformarse de determinadas resoluciones pronunciadas por los Jueces de Distrito y ocasionalmente, de las dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito. Esas determinadas resoluciones respecto de las cuales pueden las partes inconformarse ante el tribunal de alzada, se encuentran enunciadas en el artículo 83 de la Ley de Amparo, y son las siguientes:

"Art. 83. Procede el recurso de revisión:

I. Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, que desechen o tengan por no interpuesta una demanda de amparo:

II. Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en las cuales:

- a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva;
- b) Modifiquen o revoquen el auto en que se concede o niegue la suspensión definitiva; y
- c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior;

III. Contra los autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos:

IV. Contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, o por el superior del tribunal responsable, en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley. Al recurrirse las sentencias deberán, en su caso, impugnarse los acuerdos pronunciados en la citada audiencia.

V. *Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.*

*La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.*

*En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses, puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste".*

*Hasta aquí las generalidades y casos de procedencia del recurso de revisión; nuestra intención está muy lejos de hacer un estudio exhaustivo de su tramitación. Baste mencionar que el procedimiento a que están sujetos las partes procesales que intervienen en él, se encuentra previsto de los artículos 84 al 94 de la Ley de Amparo. Pasemos ahora a analizar cómo, en qué casos, y bajo qué circunstancias el Ministerio Público Federal está, en un momento determinado, legitimado para interponer el recurso de revisión.*

#### 4. 2. LEGITIMACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL COMO PARTE PROCESAL EN EL JUICIO DE GARANTIAS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISION.

*Según nuestro concepto, establecimos en nuestro tercer capítulo que la legitimación es el derecho o la facultad*

que se tiene para actuar en un proceso en atención a la condición de parte que se tiene en éste, y en virtud de un derecho subjetivo que le pertenece. Hemos por otra parte concluido que una de las atribuciones que constitucional, legal y reglamentariamente corresponde al Ministerio Público Federal, es la de interponer en su calidad de parte procesal en el amparo, los recursos que la ley de la materia regula, circunstancia que encuentra su fundamento constitucional en los artículos 102 y 107; el primero, al señalar que el Ministerio Público Federal intervendrá en todos los asuntos que la ley determine, y el segundo, al establecer en su fracción XV que el Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que se designare, será siempre parte en los juicios de amparo. La ley ha ido más lejos al precisar: la Ley de Amparo, en su artículo 5º fracción IV que son partes en el juicio de amparo, entre otras, el Ministerio Público Federal quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala la referida ley, salvo los casos que se precisan en el citado ordenamiento; los artículos 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República al señalar que la institución del Ministerio Público Federal, en términos del artículo 102 constitucional, tiene la atribución de vigilar la observancia de los principios constitucionales y de legalidad, comprendiendo tal atribución, su intervención en el juicio de amparo promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público; y por último, al ordenar las fracciones I y II del artículo 19 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que mediante la Dirección General de Amparo, la institución del Ministerio Público Federal intervendrá en todos los juicios de amparo con la representación que

le señalan al Procurador General de la República la fracción XV del artículo 107 constitucional y la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo, preconizando tal precepto que la mencionada Dirección General de Amparo tendrá por responsabilidad conocer y supervisar los pedimentos que en materia de amparo presenten los agentes del Ministerio Público adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito, y a los Juzgados de Distrito, y la interposición de los recursos que regula la Ley de Amparo. Los anteriores preceptos, han quedado anotados tal y como están prescritos en la ley, en nuestro tercer capítulo cuando hablamos acerca del carácter del Ministerio Público Federal como parte procesal en el amparo.

He aquí el fundamento constitucional, legal y reglamentario del Ministerio Público Federal para interponer los recursos que la Ley de Amparo regula, pero vamos a concretarnos a la facultad que tiene para interponer el de revisión, por ser éste el tema medular del capítulo que estamos desarrollando.

Tal facultad del Ministerio Público Federal para interponer el recurso de revisión contra las resoluciones jurisdiccionales que hemos enumerado con antelación, ha sido cuestionada por nuestro más Alto Tribunal, pronunciando inclusive tesis contradictorias al respecto. En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido las siguientes tesis que por una parte, minimizan la referida facultad constitucional, legal y reglamentaria que tiene para interponer el recurso de revisión, y por la otra, ponen de manifiesto su concordancia con el criterio que nosotros adoptamos al respecto, es decir, con la aceptación del

hecho de que el Ministerio Público Federal tiene facultad para interponer el mencionado recurso. Tales criterios jurisprudenciales se resumen en los siguientes:

"Si bien es cierto, que conforme a la Ley de Amparo, el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, también lo es que no tiene carácter de contendiente, ni de agraviado, sino el de parte reguladora del procedimiento, y como el amparo sólo puede pedirse por la parte a quien perjudique la ley o el acto que lo motivó, y es evidente que el Ministerio Público ningún interés directo tiene en dicho acto que sólo afecta intereses de las partes litigantes en el juicio constitucional de amparo, no es de tomarse en cuenta el recurso de revisión que haga valer, tanto más si los agravios en que la funda, afectan sólo a la autoridad responsable, y esta ha consentido la resolución del Juez de Distrito". (102).

Comentando un poco el criterio de la Corte que hemos anotado, diremos con conocimiento de causa, que es totalmente falsa e incongruente con la Constitución y la ley. El Ministerio Público Federal como parte en el juicio de amparo, tiene la facultad procesal de ejercitar todos los actos e interponer como lo anotamos en su oportunidad, todos los recursos que la Ley concede; es falso, como se afirma en la tesis en comento, que el Ministerio Público Federal no tenga interés directo en el juicio de amparo; el interés que tiene en él, es evidentemente distinto al que pudiera tener el quejoso, la autoridad responsable, o el tercero perjudicado, pudiendo inclusive, coincidir con las pretensiones de cualquiera de las partes que hemos mencionado, pero ello no quiere decir, que al interponer el recurso de revisión, asuma la posición de representante o defensor de los intereses de las otras partes. Concretamente, el interés que tiene en el juicio constitucional es el que se

precisa en los artículos primero y segundo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es decir, el vigilar de la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad, promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección al interés público. afirmación ésta última que impide que se considere al Ministerio Público como un mero agente regulador del procedimiento, pues evidentemente para cumplimentar tal fin, deberá en el juicio de garantías, promover lo conducente, interponiendo si es necesario, el recurso de revisión cuando las resoluciones contra las que procede el mencionado recurso, vayan contra la Constitución, la ley, y el interés público, concepto éste que trataremos de definir en el siguiente apartado.

Por otra parte, la Suprema Corte ha reconocido la facultad que tiene el Ministerio Público para interponerlo en la siguiente tesis jurisprudencial:

"MINISTERIO PUBLICO FEDERAL. LEGITIMACION PROCESAL PARA INTERPONER RECURSOS.- Por disposición expresa del artículo 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo, el Ministerio Público Federal podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta ley, independientemente de las obligaciones que la misma precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Por tanto, si la propia ley legitima a los agentes del Ministerio Público Federal para interponer recursos, es inconcuso que el Juez de Distrito infringió lo dispuesto en dicho artículo al negar darle curso a la revisión interpuesta por el representante social, pues pierde de vista que la Ley de Amparo se modificó en diversos dispositivos, entre otros, el invocado, que lo faculta para intervenir e interponer los recursos en el juicio de amparo." (103)

Como podemos apreciar, la presente tesis

(103). SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION: Informe correspondiente al año de 1965, tercera parte, pág. 814.

adopta una posición que en cierto modo va acorde con la Constitución, la ley y los principios que hemos venido sosteniendo respecto a la legitimación que tiene el Ministerio Público Federal para interponer el muchas veces citado recurso de revisión. En virtud de la reforma procesal a la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, se restringió la facultad que tiene el Ministerio Público Federal, para interponer los recursos previstos en la misma ley, entre ellas el de revisión; tal modificación como lo hemos anotado, principalmente consiste en que por una parte, se sigue reconociendo la facultad que el Ministerio Público Federal tiene para interponer los recursos que la ley de amparo regula, agregando inclusive que podrá interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales. La restricción que afecta la facultad del Ministerio Público para interponer los recursos que la ley de la materia contempla, consiste en que tratándose de amparos indirectos en las materias civil y mercantil, en que solo afecten intereses de particulares, excluyendo la familiar, la representación social federal, expresamente no podrá interponer los recursos que la Ley de Amparo señala.

Creemos que la modificación a la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo, debe ser objeto de un estudio profundo en cuanto a sus efectos jurídicos, aspecto que no es propósito de esta tesis; por nuestra parte, baste decir que en principio, la actuación del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo, efectivamente no tiene por objeto defender intereses de particulares, sino que se respete la Constitución y no se violen las

garantías individuales que la misma otorga, y por tanto, no tiene porqué interponer los recursos que la ley de la materia previene cuando al hacerlo, beneficie al quejoso o al tercero perjudicado cuando éstos ventilen asuntos en las materias civil o mercantil en el juicio de garantías que sólo afecten sus intereses particulares. Creemos que la modificación a la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo, va a crear una laguna en la ley, pues en un momento dado, nos preguntaremos si la representación social federal deberá permanecer inmóvil cuando se percate de que al dictarse la sentencia en la audiencia constitucional en los amparos indirectos civiles o mercantiles se trastocuen los principios de constitucionalidad y legalidad que son como se ha sostenido, el fundamento principal que anima la intervención del Ministerio Público Federal en el juicio constitucional como parte, cuyo cuidado y observancia, tiene encomendados.

Creemos que por las consideraciones vertidas a lo largo del presente trabajo, ha quedado precisada y reconocida la facultad que tiene el Ministerio Público Federal para interponer concretamente el recurso de revisión en los juicios de amparo en los que interviene como parte procesal; pero hay una consideración especial que ha despertado en nosotros gran interés acerca del tema que estamos tratando; ésta consiste en determinar si dentro de las atribuciones otorgadas al Ministerio Público Federal para vigilar la constitucionalidad y legalidad en el juicio de amparo como parte, se encuentra la de interponer el recurso de revisión en contra de las resoluciones que resuelven sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley; en otras palabras, en esta última parte del presente estudio, trataremos de demostrar que el Ministerio Público

*puede en un momento determinado, interponer el recurso de revisión aún contra las resoluciones dictadas en los juicios de amparo en los que se ventilen cuestiones de constitucionalidad de las leyes, circunstancia que ha sido negada y desconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una de sus ejecutorias que inclusive, va contra los principios sostenidos tanto por la Constitución y la ley, como por la última de las tesis jurisprudenciales que arriba transcribimos; por lo anterior, profundizaremos en cuanto al análisis de las atribuciones del Ministerio Público para interponer tal recurso en ese caso especial, haciendo extensivos los argumentos que sostendremos en el siguiente apartado a éste que concluimos. Ocupemonos pues del tema.*

#### 4. 3. LEGITIMACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISION EN LOS CASOS DE AMPARO CONTRA LEYES

*El hecho que ha motivado el estudio acerca de las facultades del Ministerio Público para interponer el recurso de revisión en los casos de amparo contra leyes, (aspecto que no fue contemplado por la reforma del 10 de enero de 1994 al artículo 5º de la Ley de Amparo), es el de nuestra asistencia al Primer Congreso Nacional de Amparo realizado en la ciudad de Guadalajara Jalisco en marzo de 1990; en él, se plantearon múltiples e interesantes temas por reconocidos juristas que se han ocupado, en gran medida, del estudio del Derecho, y particularmente, de todo lo que concierne a nuestra gran institución protectora de los más altos valores protegidos por la Constitución que es el juicio de amparo; por mencionar algunos de los citados estudiosos del Derecho que asistieron a dicho Congreso, podemos hablar de los Doctores en Derecho Ignacio Burgoa*

Orihueira, Jorge Carpizo Mac Gregor, Ricardo Franco Guzmán, y otros más.

En el Seno del referido Congreso, el Dr. Ricardo Franco Guzmán, presentó una ponencia que intituló "El Ministerio Público Federal puede interponer el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo en casos de constitucionalidad de las leyes?". En dicha ponencia, hizo alusión a dos sentencias pronunciadas en el mismo sentido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una dictada en el año de 1988, y otra en 1989, resoluciones derivadas de recursos de revisión interpuestos por agentes del Ministerio Público Federal adscritos al Juzgado Séptimo de Distrito en materia Administrativa contra sentencias dictadas en primera instancia, en las que se resolvió sobre la constitucionalidad de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; en la sentencia pronunciada por el más Alto Tribunal, se estableció que el Ministerio Público Federal carecía de legitimación para interponer el recurso de revisión por no afectar las sentencias dictadas por el Juez séptimo de Distrito, su interés jurídico. Para tener una idea más clara de lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la legitimación del Ministerio Público Federal para interponer el recurso de revisión en los casos de amparo contra leyes, y para poder dar correctamente nuestro punto de vista al respecto, nos permitiremos tomar algunos considerandos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación apoyó la resolución que nos ocupa.

Entre otros considerandos pronunciados en la sentencia que recayó al amparo en revisión número 88/89, y en relación a la legitimación del Ministerio Público Federal para

interponer el recurso de revisión, mismos que pueden ser consultados en las Memorias del Primer Congreso Nacional de Amparo particularmente en la ponencia presentada por el Dr. Ricardo Franco Guzmán, la Corte manifestó:

"...que aún cuando dicho instituto es parte en el juicio de garantías y tiene facultad para interponer recursos, como establece el artículo 5º fracción IV de la Ley de Amparo, carece de legitimación para promover el recurso de revisión en contra de la sentencia recurrida, en virtud de que no afecta el interés jurídico que las normas constitucionales y legales le otorgan.

En la resolución de la Corte se precisa que: lo anterior no significa que se niegue al Ministerio Público la calidad de parte en el juicio de garantías, ni de que se desconozca su facultad de interponer recursos, aún en amparo contra leyes; lo único que se sostiene es que, en la especie, carece de legitimación por no afectación de su interés, para interponer la revisión, por estimar este Pleno que el citado artículo 5º, fracción IV, debe interpretarse sin detrimento de los principios que rigen en todo juicio y, en especial, en el de garantías

En efecto, lo establecido por los artículos 4º y 73, fracción V (esta a contrario sensu) de la Ley de Amparo acerca de que el juicio de garantías sólo puede promoverse por la persona que resulta perjudicada por el acto reclamado, así como de que el juicio sólo es procedente contra actos que afecten los intereses jurídicos del quejoso, refleja un requisito que si bien se refiere al ejercicio de la acción y a la situación del quejoso, se haya presente también, toda proporción guardada, en relación con

todas y cada una de las partes en el juicio, pues todas ellas deben concurrir defendiendo un interés específicamente tutelado por el orden jurídico.

Más adelante, en la sentencia se asevera que sólo están legitimados en la causa: los que jurídica y directamente van a ser afectados en sus derechos por la sentencia, y asimismo, únicamente tiene legitimación para recurrir ésta, la parte a la que la resolución haya afectado en su derecho, regla que se recoge también en el juicio de amparo tratándose del recurso de revisión.

En la sentencia de la Suprema Corte, además se exponen cuales son las facultades y atribuciones que la Constitución atribuye al Ministerio Público, interpretando diversos artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, específicamente los que otorgan a dicho organismo el carácter de parte en el juicio de garantías y la facultad de interponer recursos, amén de encomendarle genéricamente la atribución de velar por el orden constitucional.

Al respecto, en el fallo se hace la siguiente consideración: debe hacerse hincapié en que bajo tal supuesto, el Ministerio Público Federal estará legitimado para interponer el recurso de revisión, aún en el caso de amparo contra leyes, de la misma manera que el quejoso o el tercero perjudicado pueden hacer lo mismo defendiendo sus respectivos derechos, si son éstos perjudicados por la sentencia del Juez de Distrito; pero de esto a que el Ministerio Público pueda interponer la revisión en cualquier caso y asumiendo los intereses de cualquiera de las otras partes, media una diferencia tan grande, que aceptarla equivaldría a trastocar las reglas del juicio de amparo.

En la parte medular de la sentencia se argumenta como sigue: en efecto, si velar por el orden constitucional y el interés público significa en el caso a estudio, la facultad de actuar en defensa del interés que la Constitución y las leyes señalan específicamente como propio de la institución Ministerio Público, el concepto es correcto; pero si con ello se pretende sostener que con la sola invocación genérica o abstracta de defender la constitucionalidad y fuera del interés que específicamente le encomienda la ley, se estará de entrada, desfigurando el concepto de interés jurídico que ya no estará sujeto a la comprobación técnica acerca de si se dan objetivamente los supuestos de la norma específica, sino que bastará la expresión subjetiva del recurrente. Mas adelante se expresa: Como colorario de lo expuesto, debe considerarse que la atribución otorgada al Ministerio Público Federal para vigilar la constitucionalidad y legalidad en el juicio de amparo, como parte, no implica la de interponer recursos sin la demostración objetiva de que la resolución impugnada afecta el interés jurídico que la Constitución o las leyes le encomiendan de manera específica. Finalmente nuestro máximo tribunal de justicia resolvió: como consecuencia de lo anterior, habrá de concluirse que, como en el presente caso, el Ministerio Público recurrente no sufre afectación en los intereses jurídicos que le corresponden por la sentencia dictada por el Juez de Distrito, debe desecharse el recurso de revisión que interpuso por falta de legitimación" (104)

He aquí algunos de los considerandos en los que la Suprema Corte se fundó para concluir que el Ministerio Públi-

(104). VARIOS AUTORES: PRIMER CONGRESO NACIONAL DE AMPARO, DOCUMENTO DE GUADALAJARA, Instituto Mexicano del Amparo, A. C., Editorial Porrúa, S. A., 1a. edición, México, 1990, págs 189-191.

co Federal no está legitimado para interponer el recurso de revisión, en el caso especial, del interpuesto contra la sentencia del Juez de Distrito en la que se resolvió sobre la constitucionalidad de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, y que podemos resumir en los siguientes:

El Ministerio Público Federal carece de legitimación para interponer el recurso de revisión en contra de la sentencia de primera instancia que resuelve sobre la constitucionalidad de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, por:

1.- No afectarle, la sentencia recurrida, su interés jurídico;

2.- No causarle la sentencia impugnada, ningún agravio personal y directo;

3.- No aporta, con el simple hecho de interponer la revisión, la demostración objetiva de que la resolución impugnada, afecta el interés jurídico que la Constitución y las leyes le asignan.

4.- No defender en la revisión, ningún interés específicamente tutelado por el orden jurídico;

5.- Porque al interponer la revisión, asume la representación de cualquiera de las otras partes, defendiendo por tanto, sus intereses, a más de que al interponerla, beneficia exclusivamente a la autoridad responsable; y

6.- Si la sentencia del Juez de Distrito perjudica al quejoso, y éste la consiente tácita o expresamente, el Ministerio Público estará impedido para interponer el recurso de revisión.

Evidentemente, estamos en total desacuerdo con los argumentos esgrimidos por la Corte para vedarle al Ministerio Público, la facultad que tiene para interponer el recurso de revisión, particularmente, en el caso especial que hemos venido comentando, por lo siguiente:

Según la Suprema Corte, el Ministerio Público Federal no está legitimado para interponer el recurso de revisión contra una sentencia del Juez de Distrito que resuelve sobre la constitucionalidad de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito porque:

PRIMERO.- La sentencia recurrida no afecta su interés jurídico; al respecto, nos permitimos manifestar lo siguiente: en el capítulo tercero cuando dimos nuestro concepto de legitimación, apuntamos que ésta es el derecho o la facultad que se tiene para actuar en un proceso en atención a la condición de parte que se tiene en éste, y en virtud de un derecho subjetivo que le pertenece; concepto del que se derivan los dos tipos de legitimación que existen: a) legitimatio ad causam, que es la afirmación que se hace de la existencia y titularidad de un derecho sustantivo cuya aplicación y respeto se pide al órgano jurisdiccional por encontrarse frente a un estado lesivo a ese derecho; en el caso de estudio, la legitimación ad causam la constituye la afirmación que hace el Ministerio Público Federal respecto al derecho que le asiste de velar por los principios de la constitucionalidad y legalidad que, a su criterio, han sido violados por la sentencia del Juez de Distrito recurrida; y b) legitimatio ad processum, que se identifica con la capacidad para realizar actos jurídicos en el proceso, por el simple

hecho de ser parte en el mismo; en el caso concreto, la legitimatio ad processum la constituye la calidad de parte procesal que tiene el Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, por tanto, por ese simple hecho se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión en el caso en comento.

Como se recordará, cuando dimos nuestro concepto de parte en el mismo capítulo tercero, decíamos que éste, en términos generales, es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone alguna excepción, e interpone algún recurso; apuntando también el criterio de la Corte que dice que parte es todo litigante al que la ley expresamente le confiere personalidad para intervenir. Las disposiciones legales que anotamos en el capítulo que antecede (Arts. 107 fracción XV Constitucional, 5ª. fracción IV de la Ley de Amparo, 2ª y 3ª de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República) le confieren al Ministerio Público personalidad para intervenir en el juicio de amparo, extendiéndose desde luego tal participación, al recurso de revisión, estando por tanto, legitimado procesalmente para interponer el recurso de revisión en el multicitado caso que hemos venido analizando. Ahora bien, el interés jurídico al que hace alusión la Corte en su sentencia, tiene dos acepciones que son las siguientes: a) como el derecho que se encuentra reconocido por las normas de derecho; en el recurso de revisión, este interés jurídico lo constituye la causa remota del recurso, circunstancia que hemos explicado cuando hablamos acerca de la acción en nuestro tercer capítulo, y cuando hablamos acerca de las generalidades del referido recurso al iniciar el presente capítulo. En el caso en estudio, el

*interés jurídico del Ministerio Público Federal para interponer el recurso de revisión contra la sentencia de amparo que resuelve sobre la constitucionalidad de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. lo constituye el interés que tiene en que ninguna sentencia de amparo viole los principios de constitucionalidad y legalidad que por disposición constitucional, tiene que vigilar, que no resulten éstos vulnerados por ninguna autoridad sea local, federal, jurisdiccional, administrativa, laboral, etc. En otras palabras, el interés del Ministerio Público para intervenir en los juicios de amparo y para interponer el recurso de revisión en el caso en análisis, se funda en la salvaguarda del interés público que tiene encomendado; y b) en materia procesal, el interés jurídico lo constituye la causa próxima o petendi de la acción. En materia de recursos, el interés jurídico que se tiene para interponer el recurso de revisión deriva de la circunstancia de que determinada sentencia dictada en la audiencia constitucional ha sido dictada ignorando lo establecido por el derecho sustantivo.*

*SEGUNDO.- No causarle, la sentencia recurrida, ningún agravio personal y directo. Al respecto, sólo baste mencionar que si bien es cierto que el Ministerio Público Federal debe ceñirse a los principios rectores del juicio de amparo, y particularmente al de agravio personal y directo, principio éste que citamos en nuestro tercer capítulo al hablar acerca de la posibilidad de considerar al Ministerio Público como quejoso en el juicio de amparo, también lo es que el Ministerio Público actúa para preservar y en virtud del interés público, y para reparar afectaciones y agravios a la sociedad, no pudiendo restringirse el concepto*

de interés hasta el punto de confundirlo con perjuicio directo, pues de ser así, tutores, albaceas, representantes, y demás personas que actúan en cualquier juicio en nombre de otro, no podrían intentar el juicio de amparo en nombre de sus representados, y por ende, interponer los recursos que la Ley de Amparo regula, entre ellos, el de revisión..

TERCERO.- No puede interponer recursos sin la demostración objetiva de que la sentencia recurrida afecta el interés jurídico que la Constitución y las leyes le encomiendan; consideramos que el Ministerio Público Federal está legitimado para interponer el recurso de revisión en el amparo contra la sentencia que resuelve sobre la constitucionalidad de una ley, siempre y cuando la resolución impugnada en revisión, vaya contra la letra de la Constitución y leyes generales; en tal supuesto, la demostración objetiva se dará cuando una sentencia de amparo pronunciada en primera instancia, vulnere los principios sostenidos por la Constitución y leyes generales. Si en el conflicto en estudio, el Ministerio Público consideró que se actualizaban las hipótesis señaladas, evidentemente estuvo en todo momento legitimado para interponer el recurso contra la sentencia del Juez séptimo de Distrito que se ajustaba a los supuestos arriba apuntados.

CUARTO.- No defender en la revisión ningún interés específicamente tutelado por el orden jurídico; al respecto, podemos afirmar que el Ministerio Público Federal sí tiene un interés específico que tutelar en la revisión; éste es precisamente como dijimos, el interés que tiene en que ni la Constitución ni las leyes generales, resulten violadas por cualquier acto de autoridad.

traduciéndose esta afirmación en que el interés que tiene el Ministerio Público para interponer el recurso de revisión en el amparo contra leyes, es el de vigilar porque el interés público no resulte perjudicado por cualquier autoridad; hablar de este interés público, es hablar de las pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad. Es claro que la sociedad está interesada en que toda actuación de cualquier órgano de estado se ajuste a los lineamientos establecidos por la Constitución y leyes generales. Cuando hablamos de las reformas a la ley de amparo particularmente las que se referían a las facultades y atribuciones del Ministerio Público en el amparo en la parte final del primer capítulo, anotamos que el 29 de junio de 1976 se publicó en el Diario Oficial una reforma que tuvo el propósito de asentar, sin ninguna posibilidad de duda, que el Ministerio Público sí puede interponer los recursos previstos en la ley en los juicios de amparo; pues bien, en la exposición de motivos de dicha reforma, se expresó en parte, el interés específico que le asiste al Ministerio Público para interponer el recurso de revisión en el amparo; al efecto se manifestó:

"Representar a la sociedad con el propósito de que se mantenga la pureza de nuestra ley fundamental y no se violen en perjuicio de los gobernados las garantías individuales y sociales, es la más notable tarea que está confiada al Ministerio Público Federal, y en tal virtud, atendiendo a dichos principios, me permito proponer a esa H. Representación, la reforma a la fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo, a efecto de consignar de manera expresa, la facultad del Ministerio Público Federal para que como parte en el juicio de amparo, pueda interponer todos los recur-

(105)

sos que la ley señala"

Siendo la observancia a los principios de constitucionalidad y legalidad de orden y de interés público, es evidente que si la sentencia de amparo recurrida por el Ministerio Público Federal afecta esos principios, incuestionablemente la representación social federal tiene interés en que esa sentencia de primera instancia dictada en el amparo, sea revocada o modificada para el efecto de que se ajuste a los lineamientos establecidos por todo lo que conforma el orden constitucional y legal, por lo tanto, estará válidamente legitimado para interponer el recurso de revisión contra la sentencia de amparo que decide sobre la constitucionalidad de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, y en general, de cualquier ley.

QUINTO.- Porque al interponer la revisión, asume la representación de cualquiera de las otras partes, defendiendo por tanto sus intereses, a más de que al interponerla, beneficia a la autoridad responsable. Nada más erróneo que esta afirmación, pues cuando el Ministerio Público Federal estime que una resolución cualquiera que sea su contenido adverso o favorable a la autoridad responsable, al agraviado o al tercero perjudicado, no ha sido dictada por el juez de amparo debidamente, observando la ley y la Constitución, tiene la facultad de impugnarla con los medios jurídicos que el ordenamiento adjetivo normativo del juicio de amparo prescribe: el Ministerio Público Federal tiene un interés propio e independiente en el amparo, siendo el presupuesto de su actuación en él, el interés público; bien puede suceder que en determinados casos coincidan los intereses de una de las partes con

los determinados por el Ministerio Público, pero esto no quiere decir en modo alguno, que al interponer la revisión, asuma la representación de una de las partes contendientes en el amparo. Conviene hacer una última observación que tiene relación directa con el punto que estamos analizando. Como es bien sabido, el derecho pertenece al mundo del deber ser; a lo largo del presente trabajo hemos expuesto determinadas afirmaciones que se refieren a lo que el Ministerio Público Federal es y debe de hacer de acuerdo con la ley: cuando hablamos acerca de la naturaleza jurídica de la representación social federal en comento, hicimos notar la incompatibilidad de funciones derivada de los preceptos constitucionales y legales que rigen a la institución, figurando entre ese antagonismo de funciones, una y a la que mayor número de líneas le dedicamos, y es la que se refiere al doble papel que el Ministerio Público desempeña en el amparo: como parte procesal, y como posible representante del Presidente de la República cuando éste es señalado en el amparo administrativo como autoridad responsable. Es evidente que en todos los juicios de amparo en los que se plantean cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes de orden federal, el Presidente de la República siempre es señalado como autoridad responsable, pues a él le corresponde la promulgación, publicación, aplicación y ejecución de las leyes; por lo tanto, es factible que en un momento determinado el Ministerio Público Federal asuma la representación de la autoridad responsable. Lo expuesto nos lleva al punto de afirmar que: lo que debe ser, es que el Ministerio Público debe jerarquizar los intereses que protege al representar en el amparo, los intereses de la colectividad por un lado, y por el otro, los del Ejecutivo Federal, dando desde luego prioridad al interés público o social; lo que es,

es que el Ministerio Público Federal por su "lealtad" al régimen al que sirve y pertenece, frecuentemente se solidariza con los intereses del Ejecutivo Federal. Es por lo anterior que estuvimos de acuerdo con el lic Luis Cabrera respecto al remedio que pudiese darse a este problema mismo que precisaremos en nuestras conclusiones finales.

*SEXTO.- Si la sentencia del Juez de Distrito perjudica al quejoso, y éste la consiente tácita o expresamente: al respecto, sólo basta mencionar que el interés y las atribuciones que el Ministerio Público tiene en el amparo, son propias y autónomas de cualquier otra de las partes en el amparo, por tanto, el hecho de que el quejoso no interponga el recurso de revisión contra la sentencia del Juez de Distrito, no quiere decir que por ese simple hecho el Ministerio Público no pueda interponer tal recurso, pues de aceptar esta circunstancia, equivaldría a suprimir una de las atribuciones que legal y constitucionalmente le corresponde, que es como lo hemos sostenido a lo largo del presente capítulo, y entre otras, la de interponer el recurso de revisión contra cualquier resolución que vaya contra el interés público, y/o la letra de las leyes y la Constitución.*

*Hemos pues de dejar claramente establecido en el presente trabajo que por todas y cada una de las consideraciones legales y doctrinales expuestas a lo largo de esta modesta tesis que ahora concluimos, que el Ministerio Público Federal en su carácter de parte procesal en el amparo está legitimado para promover todo lo conducente para procurar la pronta y expedita administración de la justicia; para ejercer en el amparo, todas y*

cada una de las atribuciones que legal y constitucionalmente le corresponden, particularmente la de interponer el recurso de revisión en los casos que hemos señalado, salvo la única restricción que en materia de recursos ha establecido la reforma procesal a la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, y que consiste precisamente en que en los amparos indirectos y cuando se afecten intereses de particulares en las materias civil y mercantil, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal, no podrá interponer los recursos que la Ley de Amparo señala.

## C O N S I D E R A C I O N E S F I N A L E S

*Dado el tema medular de esta tesis, creemos poder darla por terminada con las conclusiones a que hemos llegado durante el desarrollo de la misma, sin ninguna pretensión acerca de su valor, sino sólo guiados por el propósito, en la medida de nuestra capacidad y conocimientos autoreconocidos de insuficientes, de hacer una mínima aportación, acerca de la función particular que, el Ministerio Público Federal, debe desempeñar en el juicio de amparo, especialmente en defensa del interés social, que finalmente es al que debe representar.*

*Según hemos dicho, el Ministerio Público Federal, constituye en la historia del derecho una institución que, desde sus orígenes, siempre se ha encargado de velar primero por los intereses del Estado, y luego por los de la sociedad o colectividad; para defender los intereses de ésta, entre otras materias se le ha dado intervención en el juicio constitucional cuya misión principal en él, es defender los principios de la constitucionalidad y legalidad de todo acto de autoridad, circunstancia que ha generado múltiples y variadas controversias entre quienes, en alguna medida, se han ocupado del estudio de las funciones y atribuciones que el Ministerio Público constitucionalmente tiene asignadas.*

*Como lo apuntamos en el cuerpo del presente trabajo, el Ministerio Público Federal interviene en el juicio de amparo como parte, en términos de la fracción XV del artículo 107 constitucional y de la fracción IV del artículo 5º de la Ley de*

Amparo, eventualmente como quejoso y tercero perjudicado y frecuentemente como autoridad responsable, así como en representación de ésta únicamente cuando es señalado como tal el Presidente de la República, aspecto que, como lo apuntamos, se encuentra previsto en el artículo 19 de la Ley de Amparo. Toda esta disgresión, nos lleva al hecho de afirmar la grave y real discrepancia que existe entre las funciones y atribuciones del Ministerio Público Federal derivada esta de la naturaleza y su compleja organización jurídica. Para resolver ese antagonismo de funciones de la institución en comento, hagamos las siguientes reflexiones que quizá pudieran servir para que en un futuro se ponga fin a este problema que no deja de ser un obstáculo para lograr el cometido que constitucionalmente tiene encomendado el Ministerio Público Federal:

De lo expuesto a lo largo de esta tesis, claramente se nota que las funciones del Ministerio Público Federal son antagónicas en relación con su participación en el juicio constitucional, haciendo su situación en el mismo sumamente difícil ya que tendrá que escoger entre sostener la constitucionalidad del acto reclamado, cuando es señalado como autoridad responsable, o cuando interviene en representación del Presidente de la República, cuando éste es señalado en el juicio constitucional como tal, o cuando eventualmente ejerce la acción de amparo, o en su caso, cuando intervenga como tercero perjudicado, o bien alegar cuando corresponda la violación constitucional cuando interviene en el juicio de amparo como parte procesal propiamente dicha defendiendo, desde luego en este supuesto, los intereses de la sociedad. Es evidente que, ante estas disyuntivas, el Ministerio Público no

*cumple en el juicio de amparo ni puede cumplir satisfactoriamente su cometido, se hace necesaria una nueva organización del mismo que distribuya sus funciones en tal forma que haga desaparecer, por medios legales, la contraposición de atribuciones que tiene en el mismo.*

*Es pues claro que la forma orgánica en la que está concebida la institución del Ministerio Público choca y se contrapone principalmente con el principio de unidad que rige la institución en estudio, principio al que le dedicamos nuestra atención en el capítulo segundo de nuestro trabajo; con una nueva organización del Ministerio Público Federal que tenga por fin hacer desaparecer el antagonismo de atribuciones que tiene en el amparo, creemos que el principio en comento se haría valer como hasta ahora la doctrina y la ley lo han establecido, llenando así en el juicio constitucional su alta misión de representante de la sociedad velando exclusivamente por su interés en que la Constitución sea fielmente observada y las leyes sean exactamente cumplidas.*

*Hemos sostenido a lo largo de la presente tesis, que el Ministerio Público Federal no cumple en el juicio de amparo fielmente con el cometido que constitucionalmente tiene asignado por las consideraciones que se han dejado apuntadas a lo largo del presente trabajo. Tal es la incompatibilidad de funciones del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, que incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha cuestionado las diferentes atribuciones que tiene para llevar a cabo los actos procesales a que tienen derecho las partes, por citar algunos de esos criterios que ha sostenido nuestro más Alto Tribunal y los cuales señalamos en*

su oportunidad, baste por ahora mencionar el que señala que la institución está vedada para rendir pruebas en el amparo, y el que establece que la Representación Social sólo es parte reguladora del procedimiento, aspectos que en el capítulo cuarto tratamos de desvirtuar con las consideraciones que apuntamos

El Ministerio Público Federal en su carácter de parte procesal en el amparo, debe superar el papel de parte reguladora del procedimiento que le ha atribuido nuestro Máximo Tribunal, su actuación debe ser más efectiva dándosele la misma categoría que a las demás partes en el juicio y con las mismas facultades, especialmente para ofrecer pruebas en el amparo y para interponer los recursos que la ley de la materia regula.

Como lo apuntamos al inicio de nuestro último capítulo, especial interés despertó en nosotros el cuestionamiento que en una de sus ejecutorias pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la atribución que tiene el Ministerio Público Federal para interponer en el juicio de amparo el recurso de revisión contra las sentencias de amparo que resuelven sobre la constitucionalidad de una ley, después del análisis que hicimos, concluimos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, c en su caso el Tribunal Colegiado de Circuito, deben reconocerle al Ministerio Público Federal la facultad que tiene para interponer todos los recursos que la Ley de Amparo regula, especialmente el de revisión, salvo cuando en amparos indirectos, y en las materias civil y mercantil, excluyendo la familiar, se afecten únicamente intereses de particulares, de acuerdo a la reforma procesal a la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo publicada en el

*Diario Oficial de la Federación, el 10 de enero de 1994. Cualquier Tribunal Federal que conozca de un juicio de amparo no debe, de entrada, vedarle el derecho a la Representación Social Federal de interponer particularmente el recurso de revisión contra determinada sentencia que afecte el interés público, en todo caso, si en el inter de la substanciación del recurso en cuestión se advierte que la sentencia no afecta el interés social, entonces el Tribunal Federal que conoce de la revisión debe confirmarla sin afectarse así la legitimación que el Ministerio Público Federal tiene para interponer el recurso de revisión.*

*El criterio que ha establecido nuestro Máximo Tribunal en relación a las atribuciones que tiene el Ministerio Público Federal en el amparo, consideramos debe ser revisado, aportando por su parte el Poder Legislativo una nueva modificación al artículo 5º de la Ley de Amparo, particularmente en su fracción IV, que se refiere precisamente a la intervención del Ministerio Público Federal; tal precepto, consideramos pudiera reformarse en los siguientes términos:*

*Artículo 5º. Son partes en el juicio de amparo:  
I a III.....*

*IV.- El Ministerio Público Federal quien en estricto resguardo de las garantías individuales que consagra la Constitución y por tanto del interés público, deberá intervenir en todos los juicios de amparo, estando, desde luego, facultado para promover todas y cada una de las actuaciones procesales que regula esta ley, incluyendo los recursos que la misma señala, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales".*

*Como podemos observar, nosotros suprimiríamos la parte final de la fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo (adición que se le hizo por decreto de fecha 23 de diciembre*

de 1993 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994) en razón de que si bien es cierto que el Ministerio Público Federal no tiene por finalidad proteger en el amparo intereses de particulares que generalmente se ventilan en asuntos civiles y mercantiles, también lo es que los juicios de garantías que se derivan de esas materias, lógicamente también tienen por objeto final resolver si se violan o no las garantías individuales o las leyes generales, y por ende, conceder o no la protección de la justicia federal al quejoso. Si se trastocan, y el Juez de Distrito una vez concluido el juicio de amparo en la sentencia que dicta en la audiencia constitucional no se percata de ello, el Ministerio Público Federal, estimamos podría interponer el recurso de revisión contra esa sentencia que no aprecia la violación de garantías individuales o leyes generales, en razón de que a él corresponde la estricta vigilancia de los principios de constitucionalidad y legalidad, sin que ello quiera decir que defienda los intereses de cualquiera de las demás partes procesales en el amparo o asuma su representación, pues como hemos dicho en nuestro trabajo, la institución del Ministerio Público Federal tiene un interés propio en el amparo que es como lo hemos repetido, cuidar en su calidad de parte procesal en el amparo de los principios de la constitucionalidad y legalidad representando al interés público o social.

*Pero para que el Ministerio Público Federal cumpla fielmente su cometido en el amparo, es como hemos dicho, requisito indispensable darle una nueva organización jurídica que le permita separarse del Poder Ejecutivo mismo del cual depende cuidando siempre de sus intereses, por tal motivo, propondríamos en este*

trabajo. una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisamente para separar las funciones que hoy tiene asignadas la institución del Ministerio Público Federal. Dicha modificación constitucional, estimamos pudiera consistir en la siguiente:

Que la Procuraduría General de la República esté a cargo y bajo la dirección del Procurador General de la República quien deberá ser nombrado por el Presidente de la República con la autorización del senado y con la principal atribución de representar legalmente al Poder Ejecutivo, y prestar el consejo jurídico a dicho poder, extendiendo dichas atribuciones a todas las dependencias de la administración pública federal.

Que la institución del Ministerio Público Federal esté a cargo de un Jefe del Ministerio Público Federal nombrado por el Congreso de la Unión y con las atribuciones que actualmente tiene en defensa y representación del interés social.

Realizada la reforma legal y constitucional como lo hemos propuesto, evidentemente la institución en comento actuaría en el juicio de amparo con mayor apego a los lineamientos que le establece la Constitución y leyes generales. esto es, intervenir como parte procesal en el amparo en defensa del interés público que es el que representa y por el cual se da su intervención.

## B I B L I O G R A F I A

## O B R A S

- ARELLANO GARCIA, Carlos: *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, México, 1983.
- \_\_\_\_\_ : *Teoría General del Proceso*. Editorial Porrúa, S.A., 4a. edición, México, 1992.
- ARILLA BAS, Fernando: *El Juicio de Amparo*, Editorial Kratos. 1a. edición, México, 1982.
- BAÑUELOS SANCHEZ, Froylán: *Teoría de la Acción*. Editado por Cardenas Editor y Distribuidor. 1a. edición, México, 1983.
- BURGOA CRIHUELA, Ignacio: *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, S.A., 30a. edición, México, 1992.
- \_\_\_\_\_ : *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, S.A., 25a. edición, México, 1993.
- CABRERA, Luis y PORTES GIL, Emilio: *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*, editado por los Talleres Gráficos de la Nación, única edición, México, 1982.
- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel: *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 1a. edición, México, 1992.
- CALZADA PADRON, Feliciano: *Derecho Constitucional*, Editorial Harla, única edición, México, 1990.
- CASTRO, Juventino V.: *El Ministerio Público en México*, Editorial Porrúa, S.A., 7a. edición, México, 1990.
- COLIN SANCHEZ, Guillermo: *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Editorial Porrúa, S.A., 13a edición, México, 1992.
- DUBLAN, Manuel y LOZANO, José Ma.: *Colección completa de las disposiciones legislativas desde la Independencia de la República*, tomos IX y X, edición oficial, México, 1878.
- FENECH, Miguel: *El Proceso Penal*, Editorial Aghsa, 3a. edición, Madrid, España, 1978.
- FIX ZAMUDIO, Héctor: *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, S.A., única edición, México, 1964.

- FIX ZAMUDIO, Héctor:** *La Función Constitucional del Ministerio Público. Anuario Jurídico V*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1978.
- FRANCO VILLA, José:** *El Ministerio Público Federal*, Editorial Porrúa, S.A., 1a. edición, México, 1985.
- GAMBOA, José María:** *Leyes Constitucionales de México Durante el Siglo XIX*, editado por la Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, única edición, México, 1901.
- GARCIA MAYNES, Eduardo:** *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 36a. edición, México, 1984.
- GOMEZ LARA, Cipriano:** *Teoría General del Proceso*, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 3a. reimpresión, México, 1981.
- GONGORA PIMENTEL, Genaro:** *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, S.A., 4a. edición, México, 1992.
- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José:** *Derecho Procesal Penal Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., 9a. edición, México, 1988.
- GONZALEZ COSTO, Arturo:** *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, México, 1985.
- HERNANDEZ, Octavio A.:** *Curso de Amparo*, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, México, 1983.
- LOZANO, José Ma.:** *Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo Relativo a los Derechos del Hombre*, Editorial Porrúa, S.A., 4a. edición facsimilar, México, 1987.
- MADRID HURTADO, Miguel de la:** *Sentimientos de la Nación Fuente Permanente de Inspiración Política*, editado por el Partido Revolucionario Institucional, única edición, México, 1985.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro A.:** *Derecho Público Mexicano*, (compilación), tomo III, Imprenta del Gobierno Federal, única edición, México, 1882.
- MORENO, Daniel:** *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., 11a. edición, México, 1990.
- NORIEGA CANTU, Alfonso:** *Lecciones de Amparo*, tomo I, Editorial Porrúa, S.A., 3a. edición, México, 1991.
- OVALLE FAVELA, José:** *Derecho Procesal Civil*, Editorial Harla, S.A. de C.V., 2a. edición, México, 1987.
- PADILLA, José R.:** *Sinopsis de Amparo*, editado por Cárdenas Editor y Distribuidor 3a. reimpresión, México, 1990.
- PALACIOS, J. Ramón:** *Instituciones de Amparo*, Editorial José Ma. Cajica Jr., 2a. edición, Puebla, Pue., 1969.

**RABASA, Emilio:** *El Artículo 14 y el Juicio Constitucional*, Editorial Porrúa, S.A., 5a. edición, México, 1984.

**RABASA, Emilio O.:** *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857*, Editorial Porrúa, S.A., única edición, México, 1991.

**SAYEG HELU, Jorge:** *El Constitucionalismo Social Mexicano*, tomos 1 y 2, editado por: *Acciones y Valores de México*, S.A. de C.V., Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y la U.N.A.M., 2a. edición, México, 1987.

\_\_\_\_\_ : *Introducción a la Historia Constitucional de México*, Editorial Pac, 2a. edición, México, 1986.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION:** *Homenaje a Don Manuel Crescencio Rejón*, editado por la Antigua Imprenta Murguía, única edición, México, 1960.

**TENA RAMIREZ, Felipe:** *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., 20a. edición, México, 1984.

\_\_\_\_\_ : *El Control de la Constitucionalidad Bajo la Vigencia de la Constitución de 1824*, tomo XII, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, abril-junio, 1950.

\_\_\_\_\_ : *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, S.A., 17a. edición, México, 1992.

**VARIOS AUTORES:** *Instituto Mexicano del Amparo. A.C., Memorias del Primer Congreso Nacional de Amparo*, Documento de Guadalajara, Editorial Porrúa, S.A., 1a. edición, México, 1990.

**VARIOS AUTORES:** *Manual del Juicio de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Editorial Themis, 7a. reimpresión, México, 1991.

**VEGA, Fernando:** *La Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, S.A., edición facsimilar, México, 1987.

#### D I C C I O N A R I O S Y E N C I C L O P E D I A S.

**BURGOA ORIHUELA, Ignacio:** *Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, México, 1989.

**DE PINA, Rafael:** *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., única edición, México, 1965.

**DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.** Tomo IV, editado por Porrúa, S.A., e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 5a. edición, México, 1992.

## L E G I S L A C I O N

- Código Civil del Distrito Federal
  - Constitución de Venezuela.
  - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - Ley de Organización del Ministerio Público Federal, editada por la Imprenta de Antonio Enriquez, edición oficial, México, 1908.
  - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
  - Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
  - Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
  - PALLARES, Eduardo: Código Federal de Procedimientos Civiles, copia íntegra de la edición oficial anotada y concordada con la legislación novísima, Editorial Herrero Hermanos Sucesores, única edición, México, 1922.
- \_\_\_\_\_ : Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104, Editorial Herrero Hermanos Sucesores, México, 1921.
- SECRETARIA DEL ESTADO Y DEL DESPACHO DE JUSTICIA E INSTRUCCION PUBLICA: Código de Procedimientos Federales de 1897, editado por la Tipografía de la Oficina Impresora del Timbre, Palacio Nacional, edición oficial, México, 1898.

## J U R I S P R U D E N C I A

- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, parte común al Pleno y a las Salas, tesis 75 y 76.
- Semanario Judicial de la Federación, tomos XXI, XXVII, XLIV, LXXI, LXXV, LXXVI, y LXXXIII.

## D I A R I O S   O F I C I A L E S

- Diarios Oficiales de la Federación de: 10 de enero de 1936, 19 de febrero de 1951, 29 de junio de 1976, 29 de diciembre de 1976, 7 de enero de 1980, 16 de enero de 1984 y 10 de enero de 1994.

## D O C U M E N T O S   O F I C I A L E S

- QUINCAGESIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION: Homenaje al LX Aniversario de la Promulgación de la Constitución General de la República, editado por los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, edición especial, México, 1977.