

308409

UNIVERSIDAD LATINA S.C. 58



CAMPUS CENTRO
"LUX VIA SAPIENTAS"
ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS OFICIALMENTE POR LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

"LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS AGENTES DEL
MINISTERIO PUBLICO DE LA FEDERACION, ADSCRITOS A
LA DIRECCION GENERAL DE AMPAROS DE LA
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, DEBEN SER
ESTUDIADAS DE MANERA OBLIGATORIA POR LAS
AUTORIDADES QUE CONOCEN DEL JUICIO DE AMPARO".

T E S I S
QUE PARA OBTAR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE ANTONIO VAZQUEZ GARCIA

ASESOR: LIC. ABRAHAM H. HERNANDEZ SANCHEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

PAGINACION DISCONTINUA

Agosto 31, del 2001.

LIC. ALFREDO IZQUIERDO ZAVALA
DIRECTOR TECNICO DE LA
CARRERA EN DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
PRESENTE

Apreciable Licenciado:

He recibido para revisión y opinión, la Tesis Profesional que presenta el alumno **JOSE ANTONIO VAZQUEZ GARCIA**, intitulada "Las opiniones emitidas por los Agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a la Dirección General de Amparos de la República, deben ser estudiadas de manera obligatoria por las autoridades que conocen del Juicio de amparo", para optar por el título de Licenciado en Derecho.

Del estudio y análisis que he practicado al trabajo formulado por el alumno **VAZQUEZ GARCIA**, observo con atención, interesantes propuestas de mejora al estado de derecho bajo el cual nos regimos todos los mexicanos.

Con este trabajo el alumno trata de demostrar la importancia que debe adquirir el estudio serio y razonado, por parte de los Tribunales de la Federación que conocen del Juicio de Amparo.

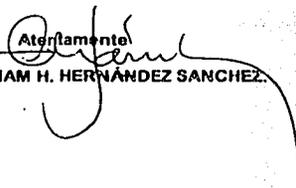
Trata de una manera general a particular la figura del Ministerio Público, destacando su función como vigilante de la constitucionalidad y de la legalidad. Aborda de manera breve y concisa la historia de la cual se desprende su naturaleza jurídica en nuestro país, tomando como base a la figura del Fiscal Francés y Español, para quedar contenida, como se aprecia en la actualidad en los artículos 21 y 102 de nuestra Constitución Federal.

A su vez se refiere, para una mejor comprensión, el análisis del juicio de garantías sin dejar de lado los principios bajo los cuales se fundamenta tan honrosa figura. Al comentar el tema relativo a las partes, se hace hincapié de la importancia que adquiere este órgano ministerial durante su intervención como parte en el juicio constitucional.

Se pretende que el presente trabajo sea un estímulo para que los órganos encargados de la impartición de justicia, realicen de manera más efectiva el estudio de los asuntos que les son encomendados, en donde las partes generen conciencia seria de la alta responsabilidad que les toca desempeñar garantizando el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de todo ser humano.

En este trabajo percibo además un dominio claro del tema que aborda y una exposición analítica y responsable sobre el mismo.

Siendo así, no existe de mi parte impedimento alguno para externar mi **VOTO FAVORABLE** para la impresión de la tesis en estudio.


Aterramento
LIC. ABRAHAM H. HERNÁNDEZ SANCHEZ

DEDICATORIAS

A MI MADRE

***Por su inquebrantable apoyo, amalgama, de amor y sacrificio.
Ella que ha logrado con su aliento y estímulo
la realización de mis objetivos.***

A MIS HERMANAS

***Karina y Lizbeth, por su unión, comprensión y ayuda.
Postulados que por siempre me han impulsado a seguir adelante.***

A MIS ABUELITOS.

***Que con su cariño, me confortaron; con sus consejos me motivaron
y con sus experiencias me alientan
a volar en las alturas.***

AGRADECIMIENTOS

A DIOS.

Que con su luz divina me alumbro, y me permitio terminar esta etapa de mi vida, mi agradecimiento eterno por acompañarme en el camino.

A LA UNIVERSIDAD LATINA.

A mi alma mater, casa de estudios, que me inculco los principios rectores, y mi formación académica en el ámbito jurídico y humano.

AL LIC. CARLOS CUENCA DARDON.

Por ser uno de los más altos ejemplos, trazando siempre las ideas más amplias y rumbos mejores. Contar con sus enseñanzas fue un Privilegio, "Que la justicia impere el lado del Derecho"

AL LIC. ABRAHAM HERNÁNDEZ SÁNCHEZ.

Agradecimientos y reconocimientos a un excelente jurista por sus valiosas enseñanzas e indicaciones a fin de conseguir mejores perspectivas en la vida y concluir mi tesis.

AL LIC. JOSÉ CÉSAR FLORES RODRÍGUEZ.

Mi admiración y respeto por su sabiduría, profesionalismo a seguir que perduraran por siempre.

**"SOLO ES LIBRE, EL QUE
ES ESCLAVO DE LA LEY"**

SOCRATES.

PROLOGO.

INTRODUCCION.

CAPITULO I.

Pág.

LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PÚBLICO.

1.1	Concepto Genérico de Ministerio Público.	1
1.2	La Naturaleza Jurídica del Ministerio Público.	5
1.3	Distinción entre Ministerio Público de la Federación y Ministerio Público del orden Común para el Distrito Federal.....	9
1.4	El Ministerio Público de la Federación en su vinculación con los Poderes Ejecutivo y Judicial.....	14
1.5	Génesis Racional e Histórica del Ministerio Público	19
1.5.1	Como nace la Institución del Ministerio Público.....	22
1.5.2	Historia del Ministerio Público	25
	a) Roma.....	27
	b) Francia.....	28
	c) España.....	29
1.5.3	El Ministerio Público en el Derecho Mexicano.....	30
	a) Epoca Colonial.....	30
	b) México Independiente.....	31
	c) Constitución de 1917	34
1.5.4	La Procuraduría General de la República	38
	a) La doble Personalidad del Ministerio Público.....	43
1.6	La Institución del Ministerio Público.....	44

CAPITULO II.

EL JUICIO DE AMPARO.

2.1	Precedentes Históricos del Juicio de Amparo.....	50
	a) Inglaterra.....	52
	b) Francia.....	53
	c) Estados Unidos.....	55
	d) México.....	56
2.2	Concepto de Juicio de Amparo.....	62
2.2.1	Tipos de Amparo.....	66
	I) Amparo Directo o uni-instancial.....	66
	II) Amparo Indirecto o binstancial.....	68
2.3	Los principios Fundamentales del Amparo.....	72
	a) Principio de Definitividad.....	73
	b) Principio de Iniciativa o de instancia de parte.....	73
	c) Principio de la existencia de un Agravio Personal y Directo.....	74
	d) Principio de la prosecución Judicial del Amparo.....	75
	e) Principio de la Relatividad de las Sentencias.....	75
	f) Principio de Estricto Derecho y Suplencia de la Queja.....	76
	g) Principio del Amparo como Proceso Concentrado de Anulación.....	77
	h) Principio de la Representación Munificente en el Proceso de Amparo.....	78
	i) Principio de la Investigación en la Continuidad en los Procesos.....	79
2.4	Las Partes En El Juicio De Amparo.....	81
2.4.1	Concepto de Parte.....	83
2.4.2	Quejoso.....	84
2.4.3	La Autoridad Responsable.....	86
2.4.4	El Tercero Perjudicado.....	88
2.4.5	El Ministerio Público de la Federación.....	90

CAPITULO III.

EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN EN EL PROCESO DE AMPARO Y LOS RECURSOS.

3.1	Juicio Crítico sobre el Ministerio Público de la Federación como representante social de acuerdo con los artículos, 107 fracción XV Constitucional y 5º fracción IV de la Ley de Amparo.....	94
3.2	Los Principios de la Institución del Ministerio Público.....	103
3.3	Las funciones del Organismo Ministerial.....	105
3.4	La Intervención del Ministerio Público en el Amparo.....	111
	a) Atribuciones de los Agentes del Ministerio Público adscritos a los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito	114
	b) La Formulación del Pedimento y la Facultad de Abstención.....	117
	c) Los Recursos.....	123

CAPITULO IV.

EL MINISTERIO PÚBLICO EN OTRAS LEGISLACIONES.

4.1	Comparación de la Institución del Ministerio Público con otras legislaciones	129
4.2	España.....	130
4.3	Alemania.....	132
4.4	Latinoamérica.....	133
4.4.1	Guatemala.....	133
4.4.2	El Salvador	135
4.4.4	Colombia.....	135
4.4.5	Argentina.....	136
	CONCLUSIONES.....	138
	BIBLIOGRAFIA	142

PROLOGO.

El tema del Ministerio Público ha provocado algunas polémicas sobre su naturaleza, funciones y organización, se configura como una institución que asume numerosas modalidades en los diversos sistemas jurídicos, el aspecto que puede considerarse común a todos aquellos es esencialmente su actividad como investigador, de persecución de las actividades delictivas y su actuación en el proceso penal.

El Ministerio Público tiene a su cargo una función destacada como vigilante de la constitucionalidad y de la legalidad. Este desempeño, que adquiere principal relevancia en el ámbito federal, figuró en el célebre debate entre Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, conocido bajo el título: La Misión Constitucional del Procurador General de la República.

Es múltiple y singular la naturaleza del Ministerio Público mexicano, proviene de distintas fuentes en el se encuentran en buena medida, la tradición del Ministerio Público Francés. Además, recibe elementos del Fiscal Español, pero no son menos importantes ni numerosos los ingredientes estrictamente mexicanos. Es decir la raíz mexicana destaca en la esencia del Ministerio Público, que en los artículos 21 y 102 de la Ley Suprema y en los desarrollados reglamentos anteriores a 1917.

No podía ser menos, la intervención del Ministerio Público en calidad de parte en el Juicio de Amparo que prevee el artículo 107 fracción XV Constitucional y la Ley de Amparo en su artículo 5°.

Hay otras materias dentro de las cuales el Ministerio Público de la Federación tiene una misión de gran importancia en los distintos aspectos del ciudadano, y que no solo justifican su intervención en el amparo sino la necesidad imperiosa de su opinión, su cuidadosa intervención y su vigilancia más estricta de la ley.

La custodia de la constitucionalidad y la legalidad en el ejercicio, expone una de las más fecundas tareas del Ministerio Público en el estado de derecho. Preservar este concierne directamente al Ministerio Público de la Federación, que así va mucho más allá del desempeño punitivo, para ejercer con plenitud lo que yo denominaría como un verdadero Representante Social.

Todo lo anterior ha motivado el gran interés de redactar este trabajo que pretende recorrer, desde el ideario y la doctrina del amparo en sus aspectos más fundamentales, hasta cuestiones prácticas que fijen cauces a las intervenciones y obligaciones concretas del Ministerio Público de la Federación.

INTRODUCCIÓN.

La Institución del Ministerio Público de la Federación ha sido una conquista del Derecho Moderno. De severas críticas y de encontradas opiniones ha sido objeto esta institución, que, dentro de sus funciones y objetivos específicos que prevé su ley orgánica respectiva actual, tiene como finalidad general, que desde sus orígenes históricos le ha correspondido, defender los intereses sociales o del Estado.

La intervención concreta que tiene el Ministerio Público de la Federación en los juicios de amparo, se basa precisamente en el fin primordial que debe perseguir, esto es, velar por la estricta observancia del orden constitucional, y específicamente, vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías individuales y que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados.

Como parte autónoma en el juicio de amparo, el Ministerio Público de la Federación tiene una propia intervención procesal, por lo que le competen todos y cada uno de los actos procesales referibles a la actividad de las partes.

La presente investigación tiene por objeto analizar las funciones más importantes que se desarrollan en el Juicio de Amparo que es el estudio de las opiniones que emiten los Agentes del Ministerio Público de la Federación.

Definiremos los conceptos fundamentales como son: ministerio público, naturaleza jurídica, distinción del orden común y del orden federal, la vinculación con los poderes ejecutivo y judicial; relacionados con esta importante institución que es el Ministerio Público.

Enseguida, estudiaremos como nace y se organiza una de las instituciones más relevantes en el ámbito nacional y que es, sin duda, el MINISTERIO PÚBLICO, no sin antes hacer una revisión de los antecedentes de cómo nace la institución como tal, desde la Roma antigua hasta el derecho mexicano, llegando a nuestros días; con este estudio tenemos el firme propósito de hacer un deslinde de conceptos y estimular el interés general sobre la importancia que se le debe atribuir en todo momento a esta Institución, sin perder de vista el gran desempeño de los agentes del ministerio público.

Hablaremos de los antecedentes históricos del juicio de amparo a través de los distintos modelos jurídicos como son Inglaterra, Francia, Estados Unidos hasta llegar a México, así como los principios que rigen al juicio de amparo, las partes que intervienen en el juicio y cual es su importante aportación de cada uno de ellos.

De la regulación jurídica del Ministerio Público de la Federación, el cual tiene su fundamento legal en el artículo 107 fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la creación de la Ley Orgánica del Ministerio Público; finalmente cuales son los principios y funciones de esta

Institución haciendo un Juicio Crítico de su intervención como representante social.

Hecho lo anterior, analizaremos el artículo 5° fracción IV de la Ley de Amparo, verificando cuales son las hipótesis para que la autoridad limite la intervención de los Agentes del Ministerio Público de la Federación consagrada en dicho precepto y observaremos si el artículo 5° fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cumple con los requisitos de alguna de las hipótesis planteadas en el artículo 107 fracción XV de la Constitución.

Del análisis anterior, nos atrevemos a proponer que se tenga una mayor intervención de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, en su formulación de pedimentos así como en el recurso de revisión, lo cual traerá como consecuencia inmediata una libertad mas amplia para que los agentes del ministerio público puedan emitir opiniones con una mayor obligatoriedad y así el agente tener una mayor participación, ya que es indudable que es de importancia vital para el juicio de amparo; puesto que en la medida que se establezca dicha obligatoriedad el agente gozará de una intervención mas amplia, siempre que sea lícita y cuando no contravenga los intereses de la sociedad, como lo establece el artículo 107 fracción XV, de nuestra Constitución.

Finalmente, se presentan las conclusiones a que hemos llegado con motivo del presente estudio.

LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

1.1. CONCEPTO GENERICO DE MINISTERIO PÚBLICO.

En primer término, se puede observar que se encuadra al Ministerio Público de diversa manera, pues en tanto que predomina por la influencia francesa y angloamericana su adscripción al ejecutivo, por el contrario, de acuerdo con la tradición histórica de carácter hispano, varios países latinoamericanos han situado a los llamados fiscales o promotores fiscales, como auxiliares de los tribunales judiciales, y además se observa una tendencia creciente pero, vigorosa para colocar al Ministerio Público dentro del Poder Judicial o como organismo independiente, de acuerdo con el ejemplo italiano con posterioridad a su Constitución de 1948, en tanto el equivalente en los países socialistas y que se conoce como procuraduría o fiscalía, dependen, como todos los organismos públicos del cuerpo legislativo considerado como órgano supremo del Estado.

A lo largo de la historia se ha tratado de dar un significado real a la institución del Ministerio Público. Así, tenemos que en la primera etapa de la evolución social, las funciones represivas se ejercían a través de la venganza privada. Son los clásicos tiempos de la ley del Talión; ojo por ojo y diente por diente. El delito es una violación a la persona privada, y la justicia se hace por la propia mano de la víctima del delito o de sus allegados.

Pronto el poder social, ya organizado imparte la justicia, ya en nombre de la divinidad, del interés público, salvaguardando el orden y la tranquilidad social. Se establecen tribunales y normas aplicables. El directamente ofendido por el delito o sus parientes, acuden ante el tribunal, quien decide e impone las penas.

Surge la acción popular, con pleno apogeo en el Derecho Romano, según la cual *quivis de populo*^{*} acusa de los delitos de quien tiene conocimiento. Ciertamente es que frente a los *delicta privata*^{*} a los que correspondía un proceso penal privado en el que el juez tenía el carácter de árbitro, existía un proceso penal público que comprendía un proceso penal extraordinario.

La acción popular fracasa como lo hace notar Messari: *"...Cuando Roma se hizo la ciudad de infames delatores que causando la ruina de integros ciudadanos, adquirirían honores y riquezas; cuando Roma se adormeció en una indolencia egoísta y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo necesidad de un medio para defenderse y de aquí nace el primer procedimiento de oficio, que comprende el primer gérmen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta conciencia del derecho...."*¹.

El Estado ha comprendido que la persecución de los delitos es una función social de particular importancia, que debe ser ejercida por él, y no por el particular; el estado crea un órgano público y permanente que en adelante será encargado de la acusación ante el poder jurisdiccional.

En lo que respecta a Francia, esta retomó el más alto honor de la implantación decisiva de dicha institución, que se extendió luego a Alemania y pasó sucesivamente a casi todos los países civilizados del mundo: teniendo

^{*} *quivis de populo*, en Roma fungía en voz del pueblo como autoridad acusadora de los delitos.

^{*} *delicta privata*, en Roma era el proceso penal privado por el que se castigaba por un delito.

¹ MESSARI, Eduardo, *"Lineamenti del Processo Penale Italiano"*, citado en la pág. 23 por Juventino V. Casto en su obra *El Ministerio Público en México*.

un concepto general del Ministerio Público como representante de los grandes valores morales, sociales, y materiales del Estado.

El Ministerio Público Institución de buena fe, paladín de la justicia y de la libertad como lo llama Messari², viene de llenar una función que la pasión y el interés personal de la víctima del delito no pueden ni debe ocupar.

En la actualidad, según las diversas legislaciones, el Ministerio Público tiene un monopolio exclusivo de la acción penal, o bien admite una intervención mayor o menor de los particulares o de otros órganos estatales que tienen injerencia en la acción penal.

En México por nuestra parte, añadiríamos que el Ministerio Público de la Federación, más que como un persecutor de los delitos, es una institución que determina la vigilancia de la constitucionalidad y de la legalidad, especialmente en nuestro proceso de Amparo, instituido para anular los abusos de las autoridades que integran el poder público.

La Institución del Ministerio Público nace primeramente en el ámbito de lo penal, pero se le adiciona en nuestro país, una cantidad ilimitada de otros desempeños que le dan el tinte actual de los Procuradores de Justicia. Ya no sé está, en presencia del titular de la acción punitiva; ahora se contempla a un alto funcionario que procura la justicia, no en todos los renglones posibles en que esta función pública resulta aconsejable, sino en ciertos aspectos concretos incluyendo el de la defensa del patrimonio estatal.

²Ibidem, Pág. 24.

En tal virtud, el Maestro Juventino V. Castro sostiene que el Ministerio Público es *"el organismo del estado de carácter unitario y jerárquico que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, paralelamente puede afectar actividades administrativas como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales y realizar la defensa de los intereses patrimoniales del estado, o en términos genéricos, la defensa de la legalidad"*³.

El Maestro Ignacio Burgoa al respecto señala que el Ministerio Público: *"es una persona moral oficial, y añade que además que es un órgano centralizado del poder estatal, que realiza actos de autoridad de características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad."*⁴

La ley tiene en el Ministerio Público, su órgano específico y auténtico, según la expresión de De Pina⁵, y su intervención, no solo en el proceso si no en cualquier esfera de la actividad judicial, ampara en todo momento el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad. Este mantenimiento, a mi parecer debe entenderse cómo realizar los fines del Estado de hacer justicia, luchando por que se actúe y se aplique la ley con la mayor exactitud, y por ello, en esta lucha por el derecho, la institución de gozar de las facultades más amplias y completas.

³ V.CASTRO, Juventino, "El Ministerio Público en México", Editorial Porrúa, México, 1990, Séptima Edición, Pág. 25.

⁴ BURGOA, Ignacio, "Ponencia presentada ante el II Congreso Nacional de Procuradores, El Ministerio Público en el Juicio de Amparo", Revista Mexicana de Justicia Editorial, Procuraduría General de la República, México, 1997, Pág. 23.

⁵ DE PINA, Rafael, "Diccionario de Derecho Procesal Penal", Editorial Porrúa, México, séptima edición 1997, Pág. 45.

1.1.1. LA NATURALEZA JURIDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

En razón de que el Ministerio Público constituye un órgano para la procuración de justicia (federal y local), primeramente haremos una referencia a su concepto gramatical, así tenemos que la palabra ministerio proviene del latín **ministerium**, que significa cargo que ejerce una persona, empleo u oficio especialmente notable y elevado; Por lo que hace a la expresión de público, ésta también deriva del latín **publicus populus**, que quiere decir pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos; se aplica a la potestad o derecho de canciller general y que afecta en la relación social como tal. Por lo tanto en su acepción gramatical, el Ministerio Público significa cargo que se ejerce con relación al pueblo.

En el sentido jurídico, la Institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público.

A este respecto el Maestro Franco Villa dice "El Ministerio Público es una institución dependiente del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo la representación de la ley así como la causa del bien público, que esta atribuida al fiscal entre los tribunales de justicia"⁶.

También el Ministerio Público es considerado, como representante de los menores de edad, de incapacitados y de todas aquellas personas marginadas que no tengan quienes los represente en los juicios.

⁶ FRANCO VILLA, José, "El Ministerio Público Federal", Editorial Porrúa, México 1985. Pág. 463

De lo anterior, podemos encontrar que existen elementos primordiales que identifican al Ministerio Público, como son: la representación del interés social, la investigación y persecución de los delitos, y la representación de los menores e incapacitados.

No obstante, resalta un elemento esencial: el interés social, y que según el destacado doctrinario Ignacio Burgoa Orihuela, nos dice que es el interés de la sociedad, y que no se puede hablar de un interés social, sino varios intereses sociales que operan en el contexto de la sociedad misma; así, nos señala algunas hipótesis en que opera dicho interés:

Hay interés social cuando a través de medidas legítimas o administrativas se pretende satisfacer alguna necesidad de que adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier sociedad.

También opera el interés social, cuando se trate de solucionar o de evitar algún problema de cualquier índole que afecte o vaya a afectar a dichos grupos.

Igualmente, habrá interés social en la propensión de mejorar las condiciones vitales de dichos grupos.

La naturaleza jurídica del Ministerio Público, es uno de los temas en que existen como tantos otros de la ciencia jurídica opiniones diversas entre los doctrinarios del derecho.

Se le ha considerado al Ministerio Público como:

- **Representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales.**
- **Como un órgano administrativo que actúa con el carácter de parte.**
- **Como un órgano judicial, y**
- **Como un colaborador de la función jurisdiccional.**

Es un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales, se toma como punto de partida, el hecho de que el Estado, al instruir la autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general para que de esta manera persiga y se castigue ante la autoridad judicial a quien atentó contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad.

El Ministerio Público es un órgano administrativo mientras que otros afirman que es un órgano judicial. Guarneri se manifiesta por lo primero estableciendo que es un órgano de la administración pública destinado al ejercicio de las acciones penales señaladas en la ley y por tal motivo la función que realiza la vigilancia del Ministerio de "Gracia y de Justicia" es de representación del poder ejecutivo en el proceso penal, agrega el citado autor, como el Ministerio Público no resuelve controversias judiciales, no es posible considerarle como un órgano jurisdiccional, sino más bien administrativo.

Es un órgano judicial de acuerdo a la doctrina de Gussepe Sbatini, el cual se inclina por otorgar al Ministerio Público el carácter de un órgano jurisdiccional. Para ello adopta la postura de Santi Romano, el cual distingue la potestad fundamental del Estado, dentro de las tres funciones comúnmente admitidas (Legislativa, Ejecutiva y Judicial).

Es un colaborador de la función Jurisdiccional. No ha faltado quien certifique al Ministerio Público como un auxiliar de la Función Jurisdiccional, debido a las actividades que realiza a través de la secuela del procedimiento, ya que todos sus actos van encaminados a lograr un fin último: la aplicación de la ley al caso concreto.

Como hemos visto existen diversos puntos de vista acerca del Ministerio Público hecha por varios doctrinarios sobre su naturaleza jurídica.

1.1.2. DISTINCION ENTRE MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACION Y MINISTERIO PÚBLICO DEL ORDEN COMUN PARA EL DISTRITO FEDERAL.

En lo que se refiere al Ministerio Público tanto del Fuero Federal como del Fuero Local se debe tener en cuenta que es una misma Institución con una distinta competencia; resulta de suma importancia conocer la distinción de las competencias que tienen para comprender mejor su organización, y tener de una manera más clara su intervención en las distintas esferas. La organización de esa Institución se encuentra establecida en sus leyes orgánicas, y reglamentos respectivos, tales como La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Justicia del Distrito Federal, por lo que a continuación se hará un análisis correspondiente a cada uno de estos extremos, todo ello relacionado con el fundamento constitucional que se ha conferido.

La Procuraduría General de la República es un órgano de la Administración Pública Federal que integra y organiza al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares. En los artículos 21, 102 apartado A, 105, 107 fracción XV, y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece el marco jurídico que rige la actuación del Ministerio Público de la Federación y de la persona que lo preside: el Procurador General de la República.

* La Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de la República fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de mayo de 1996, entrando en vigor a los noventa días de su publicación.

**El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto 1996, en vigor al día siguiente de su publicación.

Por cuanto hace al Ministerio Público de la Federación, su organización y funciones se encuentran establecidos en las normas jurídicas antes mencionadas, de las que se desprende que es un órgano de la Procuraduría General de la República, que ésta es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que depende del Presidente de la República y por lo tanto se concluye que es una Institución.

Y por lo que respecta a algunas de las facultades establecidas en la citada ley orgánica, se establece la vigilancia de los principios de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales; representará en todos los negocios en que sea parte, e intervendrá en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre poderes de un mismo Estado, y en los casos de los Diplomáticos y Cónsules Generales; con esto se tiene claro que el Ministerio Público de la Federación tiene una intervención de gran relevancia a nivel federación, en todos los negocios en que sea parte o tenga interés jurídico.

Pero además, ampliando cada una de las facultades anteriormente reseñadas para el Ministerio Público de la Federación en cuanto a la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, éste, tiene una intervención como parte en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público; el Procurador General de la República realizará la propuesta al Presidente de la República de reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución, así mismo como las reformas de normas locales inconstitucionales; la vigilancia de la aplicación de la ley en todos los lugares

de detención, retención, prisión o reclusión de reos federales; así como poner en conocimiento de la autoridad competente, las quejas de los particulares imputables a otras autoridades.

En referencia a la facultad de procurar la expedita y debida impartición de justicia, y su intervención en los actos se prevé en la legislación acerca de la planeación y desarrollo, conforme al artículo 26 constitucional¹ y a la Ley de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo, en el estudio, la promoción, ejecución de programas y acciones correspondientes a la procuración de justicia; la propuesta ante el Presidente de la República, de las medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración de justicia; la denuncia ante la autoridad judicial correspondiente de las contradicciones que se observen en las resoluciones pronunciadas por los órganos de Justicia Federal.”

El Ministerio Público de la Federación tiene una clara representación lo que aún creo le falta como principal función es la intervención en controversias restándole una de las más importantes facultades; el de ser parte en todos los juicios de garantías que señala la Ley de Amparo en su artículo 5º, motivo por el cual es el presente estudio buscando darle la importancia debida a la función que debe tener esta Institución y a la fracción XV del artículo 107 Constitucional, por lo que se deben de crear las

¹El artículo 26 constitucional dice: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía por la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinaran los objetivos de planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal."

²De acuerdo con el artículo 192 de la Ley de Amparo, en su párrafo tercero, se establece que también constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

condiciones legales para otorgarle la intervención que se merece que sin lugar a dudas es de mucha relevancia actualmente como investigador y como parte en los juicios que se presentan pero que en mi opinión, deja mucho al arbitrio de otras autoridades la impartición del estudio en controversia restándole la importancia que se merece en las distintas materias y suscitando las controversias en cuanto a la posibilidad de estudiar los distintos asuntos que se llegan a presentar que son de vital importancia para la persona que exige sea respetada su esfera jurídica, tanto por parte de los Tribunales Colegiados como de los Juzgados de Distrito y del Ministerio Público de la Federación.

Tanto el Ministerio Público del Orden Común como el Ministerio Público de la Federación, son siempre distinguidos como funcionarios con atribuciones para intervenir en la persecución de los delitos, únicamente.

Esto se deduce del artículo 21 y 102 al menos en su segundo párrafo constitucional, que precisamente indica que incumbe al Ministerio Público la persecución de los delitos. De ahí la generalizada opinión de que la Institución en realidad es solamente el órgano persecutor de los delitos. Sin embargo el Ministerio Público de la Federación, es una Institución del estado que depende del Poder Ejecutivo, que tiene el deber de perseguir los delitos del orden federal; Facultad que contribuye a la realización del orden jurídico y de la libertad, la que se conjuga con la de vigilar que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

En lo que respecta al Ministerio Público del Orden Común para el Distrito Federal su función investigadora se fundamenta en el numeral 21 de nuestra Carta Magna "La Función persecutoria de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial", aunque en el artículo 21

Constitucional se precisa su función fundamental, en la vida cotidiana no solo persigue el delito; su actuación se extiende a otras esferas de la administración pública. Según el texto constitucional el Ministerio Público representa a la sociedad ofendida por el delito, y por medio de un proceso legal da forma a la función específica que el constituyente del 17 le señaló, las leyes que lo organizan y los demás textos legales, junto con la jurisprudencia, otorgan al Ministerio Público del fuero común la titularidad de la acción penal, pero su esfera de acción se extiende en materia civil, representando a los incapacitados o ausentes y cuando los intereses del Estado son afectados.

El artículo 122 constitucional en su base quinta, inciso d), nos señala que el Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, establece que la Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución.

Por esta razón su Ley Orgánica correspondiente y su Reglamento^{**} le establece sus funciones, ya que no sería posible que las mismas se llevaran a cabo por el propio Procurador.

^{*}La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de abril de 1996, en vigor a los noventa días siguientes de su aplicación.

^{**}El Reglamento a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, fue publicada en Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 27 de octubre y 16 de noviembre de 1999, respectivamente.

1.1.3. EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN EN SU VINCULACION CON LOS PODERES EJECUTIVO Y JUDICIAL.

Ya establecida la naturaleza del Ministerio Público hay que determinar si su ubicación se encuentra vinculada dentro del Poder Ejecutivo o dentro del Poder Judicial en el sistema que nuestra Constitución le establece, para distribuir el poder en el que esté tiene parte.

La institución del Ministerio Público es adoptada en casi todas las legislaciones del mundo, aunque con diversos matices, algunas lo encuadran dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial, aunque la mayoría lo sitúa dentro del Poder Ejecutivo, siguiendo los modelos francés y angloamericano, como es el caso de nuestro país.

Se ha observado, como dice el Dr. Héctor Fix-Zamudio, la tendencia de darle una mayor independencia a la institución del Ministerio Público, ya sea colocándolo dentro del Poder Judicial o bien, situándolo como un órgano independiente de esos poderes de acuerdo con las instituciones: italiana de 1948, venezolana de 1961, peruana de 1979, colombiana de 1991, paraguaya de 1992, y de algunas cartas locales constitucionales argentinas.

En nuestro medio también tenemos antecedentes de esta tendencia, desde el Congreso Jurídico Mexicano de 1932 y en otros Congresos, en donde se ha propuesto que nuestro Ministerio Público de la Federación fuese designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y con la misma dignidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial; también se propuso que debería haber un abogado o procurador general de la nación, dependiente del Poder Ejecutivo, con las funciones de defensa de los intereses patrimoniales del Estado, de asesoría

jurídica de las entidades gubernamentales, consejero político del gobierno y jefe de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas.

Pese a lo anterior, en nuestro país, ha prevalecido la tendencia de seguir situando al Ministerio Público de la Federación dentro del Poder Ejecutivo, aun cuando se ha escuchado de nuevas formas de cambios a nuestro sistema jurídico, en áreas de defensa de los derechos humanos y en beneficio de la seguridad pública de nuestra sociedad.

El Ministerio Público de la Federación no ha permanecido estático, desde su nacimiento ha sufrido reformas, incluso constitucionales, que han intentado de perfeccionar su organización y funcionamiento de esa institución.

Dentro de nuestro texto Constitucional, se ubica a los órganos e instituciones que tienen determinadas funciones, en un lugar determinado donde ubicar las disposiciones legales en capitulados, de manera que rijan los principios establecidos para todas las normas que ahí se inserten.

De aquí que el Procurador General de la República y el Ministerio Público de la Federación a sus órdenes, estén mencionados en el artículo 102 constitucional, dentro del Capítulo IV, para desarrollar los mandatos constitucionales en referencia al Poder Judicial.

El artículo 102 constitucional, dispone que los miembros del Ministerio Público de la Federación, serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, el Procurador General de la República, será ratificado, por el Senado, o por el Congreso de la Unión, lo que equivale, a una verdadera cooperación entre dos poderes, para designar al Procurador General de la República.

El artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ubica al Procurador General de la República, como el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, distinguiéndolo de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos, de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal, de instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y finalmente de los fideicomisos.

Aún existe incertidumbre en la clasificación del Procurador General de la República y de sus Agentes, en lo que se refiere a su correcta ubicación pendular entre el Ejecutivo y Judicial.

Todas las Secretarías y Departamentos tienen su Reglamento Interno, expedido por el Ejecutivo Federal, para nombrar y regular sus atribuciones, lo que no ocurre con la Procuraduría General de la República, que no tiene Reglamento Interno, sino Reglamento de su Ley Orgánica.

Ahora, la función que desarrolla el Ministerio Público de la Federación es distinta de la que realizan otras dependencias, lo más singular y característica es su autonomía; ostenta esa autonomía frente al propio Ejecutivo, en el cual está integrado. No se trata de una mera autonomía orgánica, sino de una absoluta autonomía funcional.⁷

El Ministerio Público de la Federación, debe ser un Magistrado de la ley, y en ese sentido, depende más de la norma, solo a ella se apegas, al igual que en sus orígenes.

⁷ GARCIA RAMIREZ, Sergio. "Autonomía del Ministerio Público", Revista Mexicana de Justicia. Editorial Procuraduría General de la República, México 1996, Pág. 125 y 126.

Puede estar vinculado en algunas de sus éticas y programas al Presidente de la República o a los Gobernadores de los estados, según sea el fuero de que se trate, pero en el desempeño de sus funciones, en mi opinión, solo se somete a una autoridad, que es la ley.

Las diversas Instituciones que actualmente se encuentran en nuestra legislación están a la tarea de un fin primordial, que es la procuración de justicia, abocadas a realizar su encomienda en todos los espacios de la vida jurídica y social, así, se tienen organismos especializados, con una verdadera jurisdicción y extraídos del Poder Judicial.

En nuestra opinión, el Poder Judicial, como lo diseña la Constitución, implica un concepto insuficiente. Lo que tenemos es realmente un poder jurisdiccional, así la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados, los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distritos, el Ministerio Público Federal, son apenas, una parte de los distintos órganos que administran justicia. Hay otras instituciones que pueden ser formalmente administrativas o no, como quiera que sea, pero son materialmente jurisdiccionales, fuera de toda duda.

Quizás convendría dar el paso siguiente en la doctrina de la separación de funciones y admitir que al lado de los poderes ejecutivo y legislativo, hay un poder al que ya no llamaríamos judicial, sino jurisdiccional, que engloba en todos estos órganos, cuya función material tiene como propósito, por lo tanto, decir el derecho en el caso concreto, resolver las controversias, dirimir los litigios.

De cualquier manera, en mi opinión, el Ministerio Público empieza a tomar características muy especiales respecto de una función de procuración de justicia, de defensa del orden jurídico nacional, de vigilancia no solo de la constitucionalidad y de la legalidad sino de la justicia procesal; en numerosos juicios de interés de la sociedad, del patrimonio estatal, o de una serie de personas marginadas que se encuentran indefensas, y que nos hacen sospechar un enlace jurídico especial, enmarcado constitucionalmente, que merece un estudio preciso, para poder encauzar correctamente su futuro.

Ahora para aclarar con mas exactitud en donde debemos ubicar al Ministerio Público de la Federación, es necesario citar los siguientes artículos de la Constitución Federal:

El artículo 89 Constitucional dice:

"...Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes":

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

Párrafo primero y segundo del artículo 102 de la Ley Fundamental:

"La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva".

"El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente".

1.1.4. GENESIS RACIONAL E HISTORICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Cuando se abriga el propósito de examinar la verdadera y racional posición y los límites de poder y de deber, que corresponden al Ministerio Público, en el conjunto de actividades complejas, que el Estado desarrolla para defender a la sociedad contra el delito, es indispensable, antes que nada, investigar, porqué, nació esta Institución. No se le ha de pedir nada que no sea conforme su propio destino; ni ella ha de negarse a cumplir y satisfacer todo aquello que motivó y exigió su creación.

El Ministerio Público no nació espontáneamente, sino mediante una prolongada elaboración histórica y política.

Las primeras manifestaciones de autocomposición, se dieron como resultado de las diferencias entre los hombres primitivos, eran los tiempos de la ley del más fuerte, en ésta, no existía nada que rigiera la actividad entre los hombres, era el más fuerte quien imponía su voluntad, era el más fuerte quien empezó a tener mayores privilegios a base del sometimiento de los demás.

Eran salvajes las épocas en donde sólo contaba la destrucción y la sangre, y si bien fueron formas naturales de evolución, también fueron formas necesarias de elaboración de los primeros documentos normativos de que se tiene conocimiento, como son: los fragmentos del Código Sumerio, del Código de Hammurabi, sin olvidar, desde luego, el histórico de las pinturas rupestres fuentes invaluable de interpretación y del gran interés para las indagaciones criminológicas.

Aún en los tiempos más remotos de la humanidad, existían, rudimentarias formas de organización social y de derecho, que si se quieren llamar así, instintos reflejos, para proteger de alguna manera la propia supervivencia.

No puede llamarse todavía de una justicia social que es un proceso más tardío, que pasa del periodo Paleolítico al Neolítico, en donde ya puede decirse que se inicia por vez primera la fórmula más antigua de justicia: la Ley del Tali3n, la famosa venganza privada, regulada por el C3digo de Hammurabi, que basaba todo su derecho penal en el tali3n. Este fue el periodo de la venganza privada, en el que el individuo que resentía el da3o ejercitaba la acci3n penal.⁸

La sigui3 en orden cronol3gico, la etapa de la acusaci3n popular. En la que los ciudadanos tuvieron en sus manos el ejercicio de la acci3n, pues adem3s del ofendido, tambi3n los ciudadanos solicitaban a la autoridad el castigo de los delitos.

Se pens3 que al cometerse un ilícito se vulneraba al individuo en particular y tambi3n a la sociedad, por lo que eran los integrantes de 3l, v3ctimas o no, los encargados de ejercitarla.

⁸ QUIROS DE BERNALDO, Constantino, "Lecciones de Legalidad Penal Compensada", Ciudad Trujillo, Universidad de Santo Domingo, Editorial. Montalvo, 1944, P3g. 16.

La figura del Ministerio Público tiene origen en Roma, en la época de las delaciones, en las que se nombraba a un ciudadano, para que llevara ante el tribunal del pueblo la voz de la acusación.

En esa época había recompensa a los delatores, mismas que fueron transformadas en misiones secretas acordadas por el emperador, se designaban a las víctimas; se ejercía por medio de la delación todo un sistema de ambición y de odio. Si bien, pronto hubo una reacción cuando subieron al trono, los Antonios, los Trajano y los Tito. Los delatores severamente castigados y se prescribió que los acusadores fueran objeto de las mismas medidas de precaución que el acusado, debiendo ambos ser detenidos hasta el juicio.

Por último surge la acusación estatal, en la que ya no es ni el ofendido por el delito, ni un representante quien lleva la voz de la acusación, sino que son los órganos del estado los que ejercitan la acción al cometerse un delito y los encargados de reprimirlos, velando así por el interés general.

En este periodo es precisamente el Ministerio Público el encargado de ejercitar la acción penal cuando se ha cometido un delito, después de haber cumplido con ciertos requisitos necesarios para ello.

El origen del órgano del Ministerio Público ha sido objeto de intensos debates. Las investigaciones acerca de su nacimiento siempre han versado sobre las personas encargadas de sostener la acusación, sobre los encargados de practicar investigaciones, o habiendo escepticismo, es normal

* Acusación, Denuncia.- "Diccionario Enciclopédico Codex", Tomo I, Editorial, Buenos Aires, 1970, Pág.25.

encontrar en la doctrina cierta conformidad de que sus antecedentes se encuentran en: Roma, Italia, España y principalmente en Francia.

1.1.5. COMO NACE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Se debe señalar que el Ministerio Público nació en Francia en el Siglo XIV. Lo anterior, de ninguna manera es implicativo de que la función represiva de los delitos estuviera ausente antes de esa época, porque, como lo veremos a continuación, la misma existe desde que prácticamente apareció la humanidad.

La función represiva, en el devenir histórico, se encuentra dividida para su estudio en etapas o periodos y de lo que aconteció, en cada etapa o periodo, de lo cual me ocuparé a continuación, aunque sea en forma breve.

En el clan primitivo, la venganza privada, reaccionó netamente individual, era el instrumento y la forma de justicia para castigar a los delincuentes. Cada cual, se hacía justicia por su propia mano o por la de sus parientes o allegados, siendo posible, que en vez de reparación consiguiera mayor daño, si el ofensor era el más fuerte.

Dentro de este mismo periodo, en un avance más significativo, surgió el sistema de composiciones y al que el maestro Fernando Castellanos Tena⁹, le atribuye el significado: ***"...surgió más tarde el sistema de composiciones, según el cual el ofensor podía comprar al ofendido o a***

⁹ CASTELLANOS TENA, Fernando, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal", Editorial Porrúa, México, 1991, pag.33

su familia el derecho de venganza...". Es decir, el daño podía ser reparado a través de una indemnización.

De la venganza privada, sin mas lmites que las posibilidades del vengador, se pasa a la venganza divina, en que el Jefe del Estado castiga en nombre de Dios; de ahí se llega a la venganza pública, en nombre del grupo, y que, en sus comienzos, conserva algo de la venganza privada.

El maestro Ignacio Villalobos, al respecto sostiene ***"Es indeclinable el concepto de la irritación y la reacción provocadas por un ataque venido del exterior, respondieron primero al instinto de conservación, dando nacimiento a la lucha y a la venganza privada cuando la ofensa se había consumado; solo después, lógica y ontológicamente, se idearon explicaciones y justificaciones que atribuyeron tal conducta a la necesidad de dar justificación a las divinidades ofendidas, aun cuando entre una y otra mediara muy corto intervalo."***¹⁰

Cerrado el periodo de luchas entre el interés privado y el público, el Estado reivindica para sí y absorbe la totalidad del derecho de castigar. El monarca defiende a su pueblo de los enemigos exteriores por medio de la guerra, y de sus agresores internos por medio de la justicia. En su persona se reúne el poder de legislar, de administrar y de ser Juez.

Es entonces cuando sobreviene una reforma fundamental. El monarca delega sus facultades de juez en un funcionario especialmente consagrado de administrar justicia, mas tarde como uno de los aspectos del eterno

¹⁰ VILLALOBOS, Ignacio, **"Derecho Penal Mexicano"**, Editorial Porrúa, México, 1960, Segunda Edición, Pág. 24.

debate entre el poder y la libertad, se produce una división de funciones por motivos fundamentales e institucionales.

La civilización exige que, en garantía de mayor libertad, mas que por diversión del trabajo, se respete la separación de poderes, ya no solo del legislador y del juez, sino también del Ejecutivo. Cada poder ha de actuar en la esfera de funciones propias, así se debe entender que aquel derecho primitivo de castigo ha quedado firmemente conferido a uno de los integrantes del Estado, esto es, al órgano jurisdiccional, quien ejerce sus funciones por su propio poder y no por simple delegación del soberano.

El juez, el titular del poder de jurisdicción, tiene en sus manos el derecho de perseguir y castigar a los enemigos interiores del grupo social.

Se está ya, en la primera etapa de justicia punitiva organizada y bajo un régimen inquisitorio, en esta etapa, el juez persigue, acusa, prueba y condena.

Pero la conciencia humana aspira a mayor libertad y justicia. No la satisface el sistema inquisitorio en que el juez es también parte, ese sistema que habría de merecer la aguda y certera observación del Maestro Juventino V. Castro: *"...El que tiene acusador por juez, necesita a Dios por abogado..."*¹¹

El instinto de libertad, enfrentado a la autoridad, pide a esta nueva autolimitación de poder, en forma de separación de funciones. El acusador

¹¹ V. CASTRO, Juventino. Ob Cit Pág., 22

debe ser distinto del juez, a fin de que este conserve una postura de estricta imparcialidad, en un proceso de partes y libre controversia.

La nueva aspiración se impone, el Estado acepta deducir su derecho de castigar ante un órgano independiente e imparcial, en controversia libre e igual con el acusado.

Se ha creado la función autónoma de acusar, que exige la presencia de un órgano. Así nace el Ministerio Público, como una desmembración inmediata del Poder Judicial que, a su vez, no se desprendió del Poder Administrativo o Ejecutivo, sino a través de una larga experiencia histórica y política.

1.1.6. HISTORIA DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público es una de las Instituciones más discutidas desde su nacimiento e instalación en el campo del Derecho de Procedimientos Penales debido a su naturaleza singular y por la multiplicidad de facetas en su funcionamiento. Sus orígenes continúan siendo objeto de especulación, su naturaleza y sus funciones aun provocan constantes y encontradas discusiones.

Fue en Francia donde nació la Institución del Ministerio Público, pero han sido muchos los autores que están empeñados en señalarle antecedentes remotos.

Así es como se habla de que en el derecho ático, un ciudadano sostenía la acusación, cuya inquisición era llevada ante los Eliastas. Otros

creen ver el origen histórico de la Institución en la antigüedad griega, en donde los funcionarios encargados de denunciar a los imputados del Senado o la asamblea del pueblo que designaba a un ciudadano para sostener la acusación. Para otros el origen es Romano, en los "curiosi" con funciones policíacas y en especial con los "defensores civitatis", que era la Institución encargada de la defensa de los ciudadanos.

Otros en la legislación canónica de la Edad Media, por la eficacia del proceso inquisitorial en los tribunales eclesiásticos de los siglos XIII y XIV, y por efectos del principio inquisitivo ex officio y en especial, en los promotores, que sostenían la acusación, requerían la aplicación de la pena, etc. Y así mismo se habla de los "sindici", verdaderos denunciadores oficiales de la Italia medieval.

Carlos Sodi, quien hace notar sobre la Institución del Ministerio Público en el tiempo que es *"evidente que se presentan unos funcionarios antes que los otros, también es cierto que históricamente no puede asegurarse la relación de ascendencia entre los romanos y los italianos medievales, y menos aun entre estos y el Ministerio Público Francés que, particularmente, es la meta alcanzada en la evolución de dos funcionarios de la monarquía capeta, que no guardaban vinculación alguna con aquellos ni por su origen, ni por sus funciones"*.¹²

¹² SODI FRANCO, Carlos, "El Funcionamiento del Ministerio Público". Revista Criminalia, mayo de 1942, Año VII, No.9, Edición Botas, México, Pág. 25.

A continuación describiremos la evolución de la Institución a través de la historia.

a) EL MINISTERIO PÚBLICO EN ROMA.

En Roma, una vez abandonado el sistema de acusación privada, se adoptó la llamada acusación popular y el procedimiento de oficio; así los hombres más insignes en Roma, como Catón y Cicerón, tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos.

Posteriormente se encomendó la persecución de los delincuentes a los Magistrados llamados "Curiosi", "Stationari" o "Irenarcas", que llegaron a desempeñar verdaderas funciones de carácter policiaco.

En la Epoca del Imperio aparecieron los Procuradores del César, que fueron una especie de Administradores de los bienes del Príncipe, interviniendo en las cuestiones en que estaba interesado el Fisco.

Ya en la Italia de la Edad media agentes Subalternos de los funcionarios judiciales a quienes se encomendaba la investigación de los delitos, tenían el carácter de denunciantes y se les designaba indistintamente con los nombres de "Sindici", "Minsitrales". En Venecia se le conoció con el nombre de "**Procuradores de la Comuna**".

Las Instituciones que tan someramente se han mencionado bien pueden constituir los antecedentes más remotos del Ministerio Público. Pero cualquiera que fuere la exactitud de esta apreciación debe reconocerse, y así se considera por los tratadistas de la materia, que el Ministerio Público

contemporáneo se ha organizado conforme a los lineamientos generales trazados por el Derecho Francés.

b) EL MINISTERIO PÚBLICO EN FRANCIA.

En Francia al triunfo de la Revolución Francesa de 1793, gracias a las ideas de los iluministas franceses de esa parte de la historia universal, se funda una nueva concepción jurídico- filosófica. Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente, son sin duda alguna, el antecedente inmediato del Ministerio Público. En la monarquía, las funciones jurisdiccionales formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del soberano que impartía la justicia por derecho divino y, en consecuencia, era el rey a quien correspondía el ejercicio de la acción penal, como en todo régimen absolutista; así el monarca tuvo el derecho de vida y de muerte sobre sus súbditos sin que nadie tuviera derecho de perturbarlo sin hacerse acreedor a graves y severos castigos. En esta etapa, según sostiene el Maestro Carlos Sodi *"el monarca contaba con una persona llamada Procurador, que era el que se encargaba de la actividad procesal y de un abogado que se encargaba de fundamentar jurídicamente los casos encomendados"*,¹³ pero siempre en acatamiento a las órdenes del monarca, bastándonos para entender esta circunstancia la frase de Luis XIV de *"El estado soy yo"*.

En la Primera República, en medio del torbellino de pasiones, la Institución se mantuvo inconvencible y lo mismo sucede en el Primer Imperio, obteniendo su máxima definición en la Segunda República, al reconocerse su independencia con relación al poder ejecutivo, las funciones que se le

¹³ SODI FRANCO, Carlos, *"El Procedimiento Penal Mexicano"*, Editorial Porrúa, Segunda Edición aumentada, 1980, Pág. 52.

asignan son de requerimiento y de acción; es el encargado del ejercicio de la acción penal y tiene bajo sus órdenes a la policía judicial, no tiene el ejercicio exclusivo de aquella, ya que en algunos casos puede ser ejercitada por diversos órganos del Ejecutivo o por la persona ofendida por el delito. Es el representante legal de los órganos administrativos y le está encomendada la defensa de los intereses públicos.

Así, el Ministerio Público nace en Francia en la época monárquica con el Procurador y el Abogado del Rey, perfeccionándose en su naturaleza misma a partir de la Revolución Francesa.

c) EL MINISTERIO PÚBLICO EN ESPAÑA.

En España, los lineamientos generales del Ministerio Público Francés fueron tomados del Derecho Español Moderno. La Institución no fue conocida sino hasta las Leyes de Recopilación expedidas por Felipe II, en 1576, que reglamentaron las funciones de los Promotores Fiscales que consistían en vigilar lo que ocurría entre los Tribunales del crimen, promoviendo todo lo necesario para que terminaran los procesos, y de seguirlos a falta de acusador privado.

No fue sino hasta la Constitución de 1812 cuando, debido a la influencia de la Revolución Francesa, se organizó el Ministerio Público estableciendo un fiscal para cada tribunal, bajo la jefatura de un superior común y con las características de la institución francesa.

Pero debido a la inestabilidad de esta Constitución, no quedó definitivamente consolidado sino hasta el año de 1935, con el "Reglamento Provisional de la Administración de Justicia".

1.1.7 EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DERECHO MEXICANO.

a) EPOCA COLONIAL.

Las Leyes de Recopilación, expedidas por Felipe II en 1576, reglamentan las funciones de los Procuradores Fiscales que acusaban, cuando no lo hacía un acusador privado, En ese mismo sentido, la Recopilación de Indias, en las leyes dadas en 5 de octubre de 1626 y 1632, ordenaban que en cada una de las Reales Audiencias de Lima y México hubiera dos fiscales, donde el más antiguo servía de plaza de lo civil y el otro en lo criminal.

Cuando en la antigua y nueva España se estableció el régimen constitucional, la constitución ordenó que a las Cortes correspondía fijar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo (hoy Suprema Corte) las Audiencias de la Península y de Ultramar; lo que realizó el Decreto de 9 de octubre de 1812, que ordenaba que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales; Audiencia que, en el año de 1822, estaba reducida en México a dos magistrados propietarios y un fiscal, que el Congreso de esa época confirmó por Decreto de 22 de febrero de 1822.

b) MEXICO INDEPENDIENTE.

La vida independiente de México no produjo inmediatamente un nuevo Derecho, y así tenemos que tanto en la llamada Constitución de Apatzingán de 1814, como en la Constitución de 1824, se habla de dos fiscales, uno para el ramo penal, y en la de 1824, de un fiscal que deberá formar parte de la Suprema Corte de Justicia. Estos funcionarios fueron, en verdad meras protecciones de los Procuradores Fiscales.

Debemos hacer notar que en esta época los jueces estaban encargados de averiguar y perseguir los delitos, lo cual originaba que se convirtieran en jueces y parte. Los promotores fiscales únicamente eran meros auxiliares del juez y defendían los intereses del fisco. Esto originó no pocas arbitrariedades en las resoluciones de los jueces de que el promotor fiscal no desempeñara ninguna función trascendental.

En las Leyes Constitucionales de 1836 aparece el Fiscal formando parte integrante de la Suprema Corte de Justicia. Se estableció que su cargo sería inamovible y que solo podía removersele por enjuiciamiento ante el Congreso de la Unión.

Las Bases Orgánicas de 1843 conservaron al fiscal formando parte de la Suprema Corte, disponiendo además el establecimiento de Fiscales Generales cerca de los Tribunales para los negocios de la Hacienda Pública y los demás que fueren de interés general.

Desde la primera Ley Reglamentaria de nuestro Juicio de Amparo de 30 de noviembre de 1861, se consideró al Promotor Fiscal como entonces se

llamaba al Ministerio Público como parte en el juicio constitucional, según se desprende del artículo 7º de dicha Ley, al considerar como partes a: El Promotor Fiscal, el Quejoso, y a la Autoridad Responsable para el solo efecto de oírlo.

El "*Promotor Fiscal*" (Ministerio Público), pasa con el mismo nombre y con el carácter de parte en los Juicios de Amparo a las leyes reglamentarias de 1869, 1882, y 1897, destacándose principalmente en todas estas leyes porque formaba parte de la Suprema Corte de Justicia. En las leyes de 1869 y 1882 su función se reducía a refutar las pretensiones del quejoso, sustituyendo a la Autoridad Responsable (que no era parte) en su papel de contraparte en defensa del acto reclamado.

En las leyes de 1882 y 1897, se encontraban ya algunos artículos que hablaba expresamente del interés social y de la obligación del promotor fiscal de velar por él. En la de 1897, también debía velar el Procurador Fiscal por el interés del fisco.

Debemos hacer notar que siempre el Ministerio Público ha intervenido en el Juicio de Amparo para velar por la pronta y expedita impartición de justicia, así el artículo 54 de la Ley de Amparo de 1882 decía: "*El Promotor Fiscal cuidará bajo su más estrecha responsabilidad, de que ningún Juicio de Amparo quede paralizado, para cuyo efecto acusará las rebeldías que correspondan, pidiendo el sobreseimiento en los casos en que proceda*".¹⁴

¹⁴ VEGA, Fernando, "La Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales México 1883", Editorial Porrúa Edición facsimilar, México, 1990. Págs. 158-159.

Todas estas leyes, no reconocían a la Autoridad Responsable el carácter de parte en el Juicio de Amparo, sin embargo, se le permitía presentar pruebas y alegatos a través del Procurador Fiscal, lo que originó no pocos debates a partir de la Ley de 1882. Una opinión interesante sobre el particular, que influyó definitivamente para que se le reconociera el carácter de parte en el Juicio de Amparo a la Autoridad Responsable, fue la de Don Fernando Vega, que en su obra: *"La Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales Orgánica de los artículos 101 y 102 Constitucionales"*, dice: ***"Si la Autoridad Responsable no es parte no puede figurar en la substanciación del Juicio de Amparo por medio de un representante (Promotor Fiscal), porque es demasiado absurdo para ser aceptado, suponer que una persona no es parte en juicio y aceptarla sin embargo por medio de un mandatario legal aceptado."***¹⁵

Fue hasta el Código Federal de Procedimientos Civiles en el año de 1908, en el capítulo sobre el Juicio de Amparo, en el que se logran las modificaciones sustanciales en la Institución del Ministerio Público. Algunas de estas modificaciones aun tienen vigencia, a saber:

Deja de llamarse Procurador Fiscal y pasa a llamarse Ministerio Público, y se le deja de considerar un sustituto de la Autoridad Responsable, y pasa a ocupar la posición de parte defensora de los intereses de la sociedad y del fisco, cuidando la observancia de la Constitución y de la Ley en los Juicios de Amparo. Además se le reconocen funciones propias.

El 16 de diciembre de 1908 se establece en nuestro país la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Federación, en la que se dice que esta

¹⁵ *Ibidem*, Pág. 168.

es una Institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal, de procurar la investigación, la persecución y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales, y también defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, dependiendo las funciones de esta Institución, del poder ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia.

Consideró de gran importancia las leyes que desde 1903, trataron de establecer la organización y separación del Ministerio Público respecto del Poder Judicial. Debemos considerarlas como ordenamientos aislados porque la observancia de una ley en gran medida precisa estar consignada en la Constitución de un país, se debe reconocer que estas leyes influyeron en gran medida en el proyecto de la Constitución de 1917.

C) CONSTITUCION DE 1917.

La consideración del Ministerio Público de la Federación como parte en el Juicio de Amparo se deriva de las Fracciones VIII y IX del artículo 107 de la Constitución de 1917, que se referían respectivamente a los amparos directos, es decir a los que se promuevan directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a los indirectos promovidos ante los Juzgados de Distrito.

Según las Leyes Reglamentarias que han existido, señalan que el Ministerio Público de la Federación interviene en todos los Juicios de Amparo sin establecer ninguna distinción.

Así, la Ley de Amparo de 18 de octubre de 1919, en su artículo 2º fracción III ya consideraba al Ministerio Público de la Federación, como parte en los juicios de amparo, considerando también como tales a la Autoridad Responsable, la contraparte del Quejoso en materia civil, y las personas que hayan gestionado el acto de autoridad contra el cual se solicita amparo, tratándose de providencias directas dictadas por las autoridades distintas de las judiciales. En otro de sus preceptos se ocupa someramente de la intervención del Ministerio Público en el desarrollo del juicio; así deberá cuidar: en los casos en que se negara, concediera o revocara ésta, podía interponer el recurso de revisión, y precisamente debía ser el Ministerio Público de la Federación cuando la solución perjudicara los intereses de la sociedad y del fisco; se debería atender su opinión en los casos de demandas irregulares ya fuera para su admisión o rechazo.

En los casos promovidos ante la Corte y una vez admitida la demanda debía pasar por el expediente al Ministerio Público para que pidiera sobre la concesión o negación del Amparo, (Art. 110) debería cuidar sobre el cumplimiento de las ejecutorias dictadas especialmente tratándose de los actos que señala el artículo 22 Constitucional.

También la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Federación de agosto de 1919 fue elaborada siguiendo las ideas de la Constitución de 1917. Estableció en normas particulares las funciones fundamentales que incumben al Ministerio Público de la Federación, reglamentando lo siguiente:

I.- Velar por los intereses del Estado;

II.- Ejecutar la acción penal ante los Tribunales, cuando lo juzgue debido conforme a la Ley:

III.- Desempeñar las funciones de consejero jurídico del gobierno. Además de las funciones anteriores debe intervenir como parte en el Juicio de Amparo.

Durante la vigencia de la ley que se trata, y por organización interna de la Institución, se crearon en la Procuraduría General de la Nación, los grupos penal, civil y administrativo a los cuales quedaron adscritos los Agentes auxiliares del Ministerio Público de la Federación, que fueron desde entonces hasta la fecha, los encargados de formular los pedimentos en los amparos directos y en revisión de que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 1932, el Procurador General de la República, Lic. Emilio Portes Gil, dirigió a los Agentes del Ministerio Público de la Federación una circular en la que a grandes rasgos señalaba la misión que debería desempeñar la Institución, definiéndola como una Institución de buena fe y hasta de equidad entendiendo ésta como el complemento y realización de la justicia. Noción que se considera medular, atendiendo a la doble función del Ministerio Público, encargado, por una parte del ejercicio de la acción penal y por la otra, como consejero jurídico del Procurador General de la República.

En la Ley de Amparo de 1935, nace el artículo 5 vigente, sufriendo una importantísima modificación en 1942, cuando se autoriza la abstención del Ministerio Público de la Federación para intervenir en los Juicios de Amparo cuando él considere que estos carezcan de interés público, además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia ese mismo año en la cual sostiene que ***"el papel del Ministerio Público en el juicio de garantías, es meramente regulador del procedimiento y está limitado a***

pedir en derecho, conforme a las constancias de autos, sosteniendo las pretensiones de cualesquiera de las partes, pero sin aducir pruebas".

Es hasta al 14 de marzo de 1945, en que la Corte en ejecutarias posteriores afirma ***"que conforme al artículo 5º Fracción IV de la Ley de Amparo que consigna como parte al Ministerio Público, el cual está obligado a orientar y regular el procedimiento, y por lo mismo, capacitado para rendir pruebas."***

Así, en vez de permitir una abstención discrecional ya se establece quienes son parte el juicio de amparo considerando entre ellas al Ministerio Público de la Federación, sin establecer distinción entre las partes en donde todas ellas tienen los mismos derechos en el procedimiento.

Hemos de admitir al legislador lo afortunado de esta última redacción que así reconoce la razón de la intervención del Ministerio Público de la Federación y añadiendo que intervendrá en los demás casos para promover la pronta y expedita administración de justicia.

¹ Tomo XXI, Pág. 1131 Semanario Judicial de la Federación.

² Tomo XXXVI, Pág. 2665 Semanario Judicial de la Federación.

1.1.8. LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Es preciso señalar los antecedentes históricos de la Institución de la Procuraduría General de la República así como de su titular el Procurador de los cuales se encuentran tres antecedentes extranjeros que dan la pauta a lo que actualmente constituye la Procuraduría General de la República.

En primer lugar encontramos los antecedentes hispánicos. Así, en las partidas se definió al hombre que es puesto para razonar y defender el juicio, todas las cosas y derechos que pertenecen a la cámara del rey.

Se señala también que en las Leyes recopiladas lo denominaban Procurador Fiscal; y que había uno para el civil y otro para lo criminal.

La figura del fiscal pasó a las Reales Audiencias que funcionaron en la Nueva España, donde era la voz y la imagen del rey.

En el Derecho norteamericano también encontramos antecedentes de lo que actualmente constituye la figura del Procurador General de la República. En el derecho norteamericano el "Attorney" General de los Estados Unidos, es la cabeza del Departamento de Justicia, que recibe su designación del Presidente dentro del gabinete del que forma parte, representando ante la Suprema Corte de Justicia al gobierno de los Estados Unidos en todos los casos en que tiene interés, es también consejero legal del Presidente y de los Jefes de Departamento de Estado que lo solicitan.

Esta intervención se realiza a través de la solicitud general principal, auxiliar o asistente, quien lo sustituye en sus ausencias y representa a los Estados Unidos ante la Suprema Corte de Justicia y la Court of Chaims en los casos en los que la Nación tiene interés en algún asunto jurídico.

Un último antecedente del derecho extranjero lo encontramos en el derecho francés. Como consecuencia de la Revolución Francesa se modificó las instituciones y aparece el acusador Público, el Ministerio Público, con el sólo fin de sostener la acusación ante los Tribunales Penales.

Esto es lo que consideramos, como antecedentes de derecho extranjero relacionado con la actividad de la Procuraduría General de la República.

Dentro de nuestro derecho encontramos que, desde la Constitución de Apatzingán, en la composición, del Supremo Tribunal, previo la existencia de dos fiscales uno para el civil y otro para lo criminal. En la Constitución de 1824, también formaba parte de la Suprema Corte un Fiscal; lo mismo que en las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana Centralista.

En las bases para la administración pública de 1853, por primera vez se habla del Procurador General de la República y en la Constitución de 1857, entre los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, además de 11 Ministros propietarios y cuatro supernumerarios, se encontraba un Fiscal y un Procurador General.

Y así habría que recordar que el establecimiento de la Procuraduría General se llevó a cabo en el año de 1900, mediante reforma constitucional

del 22 de mayo de ese año¹⁶, modificación publicada en el Diario Oficial del 25 del mes de mayo, y que en su artículo 96 disponía:

"La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación".

Y en su último párrafo se decía: Los Funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirle, serán nombrados por el Ejecutivo.

Dentro de estos textos Constitucionales, es la primera ocasión en que se habla del Ministerio Público de la Federación.

Ya se daba nacimiento a una Institución que a la vez sostiene y defiende los intereses generales de la Nación, como litigante a nombre de la sociedad ofendida por los hechos delictivos, Abogado de la Nación, Consejero Jurídico del Gobierno, y Funcionario que procura la pronta y expedita administración de la justicia, que debe impartir el Poder Judicial, ya sea de la Federación o de los Estados.

El artículo 102 Constitucional nos señala: ***"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 de la República designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente".***

¹⁶ Historia de la Procuraduría General de la República, editada en 1987 por la Procuraduría General de la República, México, pág. 21.

En su párrafo segundo señala: ***"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 inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad, para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley determine"***.

Es decir, da al Ministerio Público de la Federación, el monopolio en el ejercicio de la acción penal, y en su párrafo tercero donde empieza a otorgar al Procurador General de la República una serie de facultades propias y distintas a las del Ministerio Público de la Federación.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, efectivamente es el titular del Ministerio Público por excelencia, en tanto el Procurador General de la República, si bien es cierto que preside la Institución, lo hace como órgano revisor, órgano supervisor y tal es el caso que podemos señalar, a fin de revisar, la actuación del Ministerio Público de la Federación, no es arbitraria en la aprobación de consultas, para el no-ejercicio de la acción penal, la formulación de conclusiones, en los casos en que los Agentes del Ministerio Público de la Federación dentro de los procesos que no formulen, dando razonamientos diferentes a las constancias de autos.

También se habla de otras atribuciones del Procurador General. Actualmente se mencionan como base fundamental y columna vertebral las disposiciones constitucionales que norman la actividad del Procurador General de la República en los artículos 21 y 102 Constitucionales; y, muy

seguido, se olvida de la función principal señalada en la fracción XV del artículo 107 Constitucional.

La actividad que se conoce como la de vigilante de los principios de constitucionalidad y legalidad. En efecto, la fracción XV del artículo 107 nos dice: *"el Procurador General de la República, o el Agente del Ministerio Público de la Federación, que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo."*

Es decir, la parte constitucionalmente hablando, es el Procurador General de la República, a quien se le da la facultad de delegarla también en los Agentes del Ministerio Público de la Federación, lógicamente sería imposible que el titular de la Procuraduría estuviera a la vez en Chihuahua y en Chiapas.

Sin embargo debe llamarse la atención, que el artículo 5 de la Ley de Amparo en su fracción IV, menciona como parte en todos los Juicios de Amparo al Ministerio Público de la Federación, sin hacer expresa mención del Procurador General de la República, titular de la oficina del Ministerio Público, como sí lo hace la Constitución.

Se debe considerar esto como un defecto de técnica menor de la Ley de Amparo, sin embargo debería reflexionarse, si no es precisamente la falta de un concepto claro lo que lleva a confusiones, que es lo que se pretende aclarar con este trabajo definiendo de una manera mas clara las atribuciones de los agentes del Ministerio Público de la Federación.

a) LA DOBLE PERSONALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Procurador General de la República, actúa de acuerdo con la Ley Constitucional cuando interviene en los asuntos en que la Federación es parte, como el representante de la misma, en que esta debe litigar y comparecer en juicio ante los Tribunales.

Asimismo, debe intervenir cuando se encuentra en juego un interés público por su naturaleza, como son los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules en general y en aquellos en que intervenga y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador lo hará por sí o por medio de sus agentes.

De estas consideraciones que la constitución le establece se llega a la conclusión de la doble personalidad que nuestra máxima ley le atribuye al Ministerio Público de la Federación.

De esta doble función podemos concluir que se relaciona:

- 1.- Con la defensa misma de la pureza de la Constitución;
- 2.- Con la vigencia y mantenimiento del régimen de las libertades individuales, que es a nuestro juicio, la esencia misma de nuestro sistema y la columna vertebral del régimen constitucional, por lo que afirmamos que nunca será compatible la defensa con el ataque; porque si el Ministerio Público de la Federación, puede, sin obstáculo, favorecer los intereses del quejoso, no es natural conferirle las

atribuciones de un representante de la autoridad denunciada cuando no favorece los intereses de ésta.

1.1.9. LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público es la Institución unitaria y jerárquica dependiente del Ejecutivo, que posee como funciones esenciales en un primer término la persecución de los delitos y el ejercicio exclusivo de la acción penal (artículo 21 Constitucional); así como la intervención en otros procedimientos judiciales para defensa de intereses sociales, de ausentes, menores, incapacitados, y finalmente, como consultor de los jueces y tribunales¹⁷.

Esta Institución ha evolucionado en los distintos planos en que tiene una función primordial, ya que no sólo en su materia orgánica, ha cambiado su estructura, sino también en lo que se refiere a sus atribuciones. De igual forma se ha modificado su función social y ha variado el juicio que sobre él suscribe la opinión pública.

Siendo tan basto, el ámbito de sus atribuciones, hemos pretendido en el presente estudio referirnos a las facultades del Ministerio Público de la Federación, respecto al Juicio de Amparo, donde en nuestra opinión es necesario exaltar, su quehacer como custodio de la legalidad constitucional.

Iniciamos nuestro análisis, con lo establecido en la fracción XV del artículo 107 de Nuestra Carta Magna, en donde se reconoce su calidad de parte del Juicio Constitucional a la Representación Social, precepto que reza:

¹⁷ FIX ZAMUDIO, Hector, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo A-CH, Editorial Porrúa, México, 1992, Segunda Edición, Pág. 142.

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

... XV. El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público".

Desde luego, se evidencia de la simple lectura de lo anterior que quedan exentos de la intervención del Ministerio Público los juicios que él mismo considere carezcan de **"INTERÉS PÚBLICO"**, concepto que más adelante detallaremos. Estableciendo en consecuencia que la intervención del Ministerio Público, puede percibirse en dos funciones: ser vigilante de la constitucionalidad y legalidad en todos los juicios de amparo, y representar a la Federación en demanda de tutela a sus intereses patrimoniales.

Pese a la excepcional jerarquía de aquella primera función, como vigilante de la constitucionalidad, ésta en la realidad se ha visto afectada de manera drástica, ya que únicamente por parte de las Autoridades Judiciales se pone mayor atención al voluminoso y notable trabajo de la persecución de los delitos federales, olvidando de manera evidente las célebres palabras que en el debate de Cabrera-Portes Gil, se pronunciaron y que por su importancia citamos textualmente: **"...de las dos misiones encomendadas al Ministerio Público, las mas alta y la más trascendental es la de procurar justicia, tanto por medio del ejercicio de las acciones penales cuanto, principalmente, por su intervención en la materia de amparo..."**.¹⁸

¹⁸ CABRERA, Luis, "La misión constitucional del Procurador General de la República", Segunda Edición, Ediciones Botas, México, 1963, Págs. 43 a 54.

Es por ello que en la actualidad las Leyes Orgánicas del Ministerio Público, tanto en la esfera Federal, como en las entidades federativas, advertimos con gran preocupación que de manera predominante la función de investigación y persecución de los delitos es la que preocupa e interesa más; dejando en un segundo término tanto la función de asesoría jurídica del gobierno introducida en la Constitución de 1917, como su intervención en el Juicio de Amparo. Sin que pasemos por alto, que esta concentración de facultades persecutorias, se ve plasmada en los Códigos Federales de Procedimientos Penales de 1934 y Código Penal del Distrito Federal de 1932.

Con independencia de lo anterior, debemos precisar que el Agente del Ministerio Público, participa en el proceso civil como parte principal, cuando lo hace en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, ya sea como actor o como demandado.

De la misma manera interviene en los procesos civiles en representación de los ausentes, menores o incapacitados; en la quiebra o suspensión de pagos, así como en los asuntos de la familia y del estado civil de las personas, haciéndolo como parte accesorio o subsidiaria, o simple asesor de los tribunales, a través de una "opinión" llamada **pedimento** cuando existe un **interés público** en el asunto correspondiente.

Que le atribuye de manera exclusiva al Ministerio Público la investigación de los delitos con el auxilio de la policía judicial cuerpo especializado que se encuentra a su servicio. Un aspecto importante que se observa en la orientación de los citados códigos actualmente en vigor es, el otorgamiento al Ministerio Público del llamado "monopolio del ejercicio de la acción penal", que deriva de una interpretación que consideramos discutible, del artículo 21 de la Constitución mexicana, o que significa que son los agentes de la institución los únicos legitimados para iniciar la acusación a través del acto procesal calificado como "consignación", que inicia el proceso; que el ofendido y sus causahabientes no son partes en sentido estricto en e mismo proceso, y solo se les confiere una limitada intervención en los actos relacionados con la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente del delito.

Regresando a la intervención del órgano Ministerial de la Federación en el Amparo, debemos precisar que amén de lo que cita Nuestra Carta Magna, al darle la más amplia actuación dentro del citado juicio, ya que deja a su arbitrio la elección de intervenir o no, a través de las diversas reformas que a sufrido la Ley de Amparo, se denota que la limita.

En la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucional de 1936 en la fracción IV del artículo 5º, no reconocía al Ministerio Público Federal tal calidad de parte, ya que únicamente preveía la elaboración de una opinión por parte del Órgano Ministerial, llamada "*pedimento*", cuya importancia era en realidad mínima para el Poder Judicial Federal.

Es a través de las reformas del 30 de Diciembre de 1950, publicada en el "Diario Oficial", de 19 de Febrero de 1951, después por Decreto de 28 de Junio de 1976, publicado en el "Diario Oficial", de 29 del mismo mes, nuevamente por decreto de 31 de Diciembre de 1979, publicado en "*Diario Oficial*" de 7 de Enero de 1980, después por el artículo único del Decreto de 20 de Diciembre de 1983, publicado en el "*Diario Oficial*", el 16 de Enero de 1984, después reformado por el artículo Cuarto del Decreto publicado en "*Diario Oficial*", del 10 de Enero de 1994, en vigor el primero de Febrero del mismo mes y año, que el artículo 5º de la Ley de Amparo, quedó:

"El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que como señala la Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la mismas 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 se afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio

Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala."

Con lo antes señalado es evidente que la llamada tanto por la doctrina, como por la jurisprudencia "*parte reguladora*", podemos decir que no es importante para el juzgador, ya que éste argumenta que los pedimentos respectivos, salvo excepciones, son superficiales debido al número de asuntos en que debe intervenir el Ministerio Público, considerándolos únicamente un trámite y en consecuencia restándoles importancia, de tal manera que no influyen en la decisión del tribunal respectivo.

En la reforma de mayo de 1976 al citado artículo 5° fracción IV, de la Ley de Amparo, se pretendió, rescatar la importancia de la participación del Ministerio Público de la Federación como parte en el juicio de garantías, confiriéndole la facultad de interponer los recursos establecidos en la misma Ley en cita; empero, opinamos que ese intento ha carecido de resultados prácticos, en virtud de que la intervención puramente formal de la institución no le permite su participación real como parte en sentido estricto.

En nuestra opinión ha pasado desapercibida tanto para la doctrina como para la jurisprudencia, la obligatoriedad de la intervención del Ministerio Público de la Federación para dar así, cumplimiento cabal, tanto a la fracción XV del artículo 107 Constitucional, como al artículo 5° de su ley reglamentaria, ya que se debe procurar que el Ministerio Público sea una verdadera parte en el juicio de amparo, tal y como se desprende de lo estipulado en el artículo 180 de la Ley de Amparo, el cual le otorga el carácter de tercero perjudicado en el amparo penal, en donde al haber participado como parte en la secuela procesal penal puede presentar sus

alegaciones ante el Tribunal Colegiado de Circuito, autoridad que de ninguna manera puede dejar de entrar al estudio de esas alegaciones.

Sin dejar de sostener nuestra postura, y la cual nos motiva a realizar la presente crítica, precisamos que la intervención del Agente del Ministerio Público, en el Juicio de Amparo, tiene un doble sentido:

1.- FORMAL: esto es, actuando por un interés jurídico ajeno, no propio; sujeto de la relación procesal, que representa a la sociedad, en el interés de la juridicidad; y

2.- REGULADORA: misión que tiene que ver, sobre todo, con una buena impartición de justicia. Esto se traduce, en alguna medida, por la fracción IV del artículo 5º la que reitera al Ministerio Público la facultad de intervenir en todos los juicios de e interponer los recursos que la misma Ley de Amparo previene, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Es por ello que sostenemos que, existe un interés jurídicamente relevante que asume el Ministerio Público en el amparo, que justifica y explica su intervención, que es necesaria en la organización de la sociedad con orden jurídico. Esto importa socialmente, por encima de los intereses y los planteamientos que correspondan a los otros sujetos, a título, de las partes, de la relación procesal de amparo: el quejoso, la autoridad responsable y el tercero perjudicado.

Finalmente es preciso reiterar la obligatoriedad que debe tener la Institución del Ministerio Público en el Juicio de Amparo, de conocer cada uno de los asuntos de que es conocedor, con una verdadera intervención en las distintas materias del amparo y con apoyo de las distintas autoridades que tienen conocimiento de los mismos.

EL JUICIO DE AMPARO.

2.1. PRECEDENTES HISTORICOS DEL JUICIO DE AMPARO.

El estudio del Juicio de Amparo es primordial en nuestros días, por ser el proceso de mayor trascendencia en el Sistema Jurídico Mexicano, al tener como finalidad la protección de las Garantías Individuales otorgadas por el orden jurídico mexicano en favor de los gobernados, frente a al Estado y sus autoridades.

La Institución del Amparo, por su asombrosa flexibilidad y su gran versatilidad, si bien originalmente fue solo una técnica protectora de los derechos del hombre, al evolucionar ha ampliado sus objetivos y hoy tiene, otras variadas funciones, como: defensor del sistema federal, impidiendo las invasiones de la esfera federal en la local y viceversa cuando de tales invasiones resulten perjuicios a un individuo; defensor de la correcta aplicación de la ley en los juicios civiles, penales, administrativos y laborales y también en los procedimientos agrarios, a través de la garantía del artículo 14 Constitucional; así se desprende realmente que más que una defensa objetiva de la Ley Suprema, el Amparo hoy es un medio de proteger al individuo en los derechos que la Constitución les reconoce.

Si por otro lado constatamos que la intervención del Ministerio Público de la Federación, ampara en todo momento, el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad en el Juicio de Amparo, resulta de tal manera obvio el papel fundamental que desempeña el Agente del Ministerio Público de la Federación y el cual así mismo deberá intervenir con mayor capacidad y con mayor acopio de recursos, para así tener la más clara defensa de los derechos fundamentales de todo individuo en el Amparo.

El Juicio de Amparo no se funda exclusivamente en razones positivas de carácter legal ni en un conjunto de preceptos o normas jurídicas, sino que su primer fundamento es jurídico, es decir, deriva de la propia naturaleza de la persona humana, siempre rebelde a las ideas de opresión y siempre erguida ante la libertad y justicia.

Ya en el siglo XVIII, en el año de 1789, se levanta en Francia la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, esta es la primera barrera en contra del absolutismo y arbitrariedad propia de los monarcas de la época.

Pero la experiencia histórica vino a demostrar que esta primera barrera levantada por los revolucionarios franceses de 1789, en defensa de los derechos fundamentales del hombre, no sería suficiente para contener, pese a su consagración en preceptos constitucionales, los embates arbitrarios del poder público, que pronto se convirtieron en múltiples violaciones, debido a la falta de un medio legal capaz de prevenirlos o remediarlos.

Comprendido que para hacer respetar los derechos fundamentales del individuo no bastaba su sola consagración constitucional, los técnicos del derecho, los legisladores del mundo, se dieron a la tarea de encontrar el remedio capaz de garantizar plenamente y dar eficacia positiva a los derechos constitucionalmente consagrados.

En esta tarea cabe el Derecho Mexicano la gloria de haber encontrado, a través de nuestro Juicio de Amparo, el medio teórico más efectivo que hasta ahora se conoce hacer respetar, frente a los abusos del

poder publico, los derechos públicos individuales garantizados por las leyes fundamentales de los países, y que en nuestro sistema constitucional reciben el nombre de Garantías Individuales.

Así, es necesario encontrar los precedentes históricos, del Juicio de Amparo, a partir de la existencia de regimenes de Derecho en los cuales encontraremos ya el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre, pues forzosamente debemos presuponer la existencia de estos para poder encontrar su medio de defensa y protección.

a) INGLATERRA

Es en Inglaterra donde la proclamación de la libertad humana y su protección jurídica alcanzaron admirable grado de desarrollo, a tal extremo que su sistema es uno de los antecedentes más nítidos del régimen de protección al supradicho derecho fundamental del individuo.

El maestro José Francisco Villa dice: ***"Es en el Derecho consuetudinario inglés, en las resoluciones de sus tribunales y en las cartas que contenían los derechos fundamentales del individuo, donde encontramos los antecedentes históricos de las Garantías Individuales y del Amparo"***.¹⁹

Así el Monarca al momento de impartir justicia, en todos los lugares del reino establece, lo que se llamó la "Curia Regis" o Corte del Rey, con atribuciones varias, que este le había delegado. En esta forma, los diversos tribunales de los distintos pueblos que habitaban Inglaterra fueron

¹⁹ VILLA, José, Op Cit. Pág. 34.

sometiéndose a la autoridad judicial central, quien respetó siempre sus costumbres y tradiciones jurídicas, aunque después estas tuvieron que ceder. Así, en toda Inglaterra se fue extendiendo lo que se llamó el common law, que fue y es un conjunto normativo consuetudinario, enriquecido y complementado por las resoluciones judiciales de los tribunales ingleses, y en particular por la Corte del Rey, las cuales construyeron, a su vez, precedentes obligatorios no escritos para casos sucesivos.

La Carta Magna inglesa de 1215 del Rey Juan sin Tierra, que fue lograda por la fuerza directa de los Barones de Inglaterra, protegía la libertad de los hombres y el libre goce de la propiedad, garantizaba además la igual distribución de la justicia constituyendo aquí el antecedente más remoto del artículo 14 Constitucional. La petición de los Derechos de 1628, reproduce los preceptos contenidos en la Carta Magna, insistiendo en los derechos del súbdito frente al Estado y sobre la prohibición que tiene el Rey de votar impuestos sin la autorización del Parlamento.

El Documento de 1679 llamado Habeas Corpus señalaba el Procedimiento de hacer efectiva las garantías individuales contra violaciones que cometiera el poder público, representado entonces por el Rey. El Habeas Corpus se puede considerar como el primer precedente Inglés directo del amparo.

b) FRANCIA

El principio universal sobre la libertad del hombre nace en Francia con la caída del absolutismo y con la famosa declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789.

El gran mérito de la declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano es su universalidad, no reduciéndose tan solo al ciudadano francés, sino haciéndose extensiva a todos los ciudadanos del mundo, al contrario de cómo había sido la costumbre de todos los ciudadanos del mundo, al contrario de cómo había sido la costumbre de todos los países que ya habían declarado derechos, haciéndolo exclusivamente para sus propios súbditos.

Pero la historia vino a demostrar que no bastaba la simple enumeración de garantías en un catálogo, por brillante y complejo que fuese, ni su consagración constitucional, para evitar los desmanes y excesos del poder público, urgía pues, la necesidad de un remedio que diera vida a la letra muerta que consignaba los derechos del hombre y que permanecían inertes por la falta del medio legal que les diera movimiento para llevarlos hacia una realidad positiva.

Fue en estas condiciones cuando el jurista y político Sieyès concibió la idea de crear un organismo cuyas atribuciones constituyeran una garantía a los derechos contenidos en la declaración de 1789 y, en general, al régimen constitucional. Esta idea la expuso Sieyès en su discurso del Termidor, proponiendo se estableciera en la constitución Francesa, un cuerpo de representantes que estaría encargado de conocer y resolver de todas las quejas o reclamaciones contra todo atentado de que fuera objeto la constitución, garantizando en esta forma de derechos públicos individuales.

Este sistema de control de la Constitución ideado por Sieyès vuelve a ensayarse en Francia en la Constitución de 1852, podemos considerar este

organismo creado en Francia, como el precedente inmediato de lo que es nuestro Juicio de Amparo.

c) ESTADOS UNIDOS

Podemos decir que los Estados Unidos surgieron como nación unitaria, con vida jurídica independiente, organizados en una confederación, con la promulgación de un documento importante: los Artículos de Confederación y Unión Perpetua. Después de varios debates de los Estados para formar parte de una federación, es decir de una entidad política superior, Federal, por fin se logro que la Constitución Federal fuese aceptada por las entidades particulares que en numero de trece fueron las que originalmente integraron la unión americana, la Constitución Americana fue sufriendo posteriormente enmiendas de las cuales una de ellas trataba la garantía de legalidad, la de audiencia previa y la de que el juicio por la que se prive a la persona de su libertad, de su propiedad, se siga ante jueces y tribunales previamente establecidos, análogamente, a los derechos contenidos en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 constitucional.

Los procesos legales que determinan los casos más importantes en que se pueden llegar a un asunto de por vía de la apelación al conocimiento de la Suprema Corte Federal Norteamericana, para que conozca de presuntas violaciones a la Constitución Federal, reciben el nombre de "Writs" que serían los recursos de la legislación norteamericana.

El "Writ of Injunction", que encuentra su fuente principal en la Jurisprudencia de la Corte Federal Norteamericana, consiste en una orden

del juez, que bien puede ser prohibitiva o de mandato, para que una autoridad o un particular suspenda la ejecución de cualquier acto ilícito.

Así, la Constitución Federal Norteamericana es la Ley Suprema de la Unión, y a ella están, subordinadas las constituciones de los Estados y todas las demás leyes; correspondiendo al Poder Ejecutivo Federal resolver sobre la constitucionalidad de las leyes.

d) MEXICO

Podemos afirmar que el Amparo Mexicano se creó de manera paulatina en tres etapas sucesivas (Creación, Federalización y Salvación) a través de las cuales se fue perfilando y perfeccionando la Institución.

Don Manuel Crescencio Rejón, destacado jurista y político liberal mexicano, creó el Juicio de Amparo en su natal Yucatán el 23 de Diciembre de 1840, estimado con toda razón como uno de los creadores de nuestra máxima Institución procesal y también en Latinoamérica determinó la consagración legal de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes.

El formó parte de la comisión redactora de la Constitución local y elaboró una exposición de motivos donde, señaló la necesidad de establecer un medio de control constitucional por órgano jurisdiccional, es decir que la defensa del orden constitucional, se confiara a un órgano u órganos pertenecientes al Poder Judicial, dichos órganos actuarían en petición de parte agraviada y las resoluciones emitidas revestirían el carácter de una sentencia judicial.

La Constitución de Yucatán contenía:

Un catálogo amplio y sistemático de garantías individuales o derechos del gobierno. Y sobre todo, contenía la estructura del Juicio de Amparo para hacer efectivas las garantías individuales cuando algún particular, nacional o extranjero, sufriera una afectación por parte de los órganos del Gobierno del Estado.

Así, el Amparo Rejoniano controlaba lo siguiente:

- Las leyes o decreto del Poder Legislativo.
- La legalidad de los actos del Poder Ejecutivo
- La legalidad de los actos del Poder Judicial.
- Lo anterior se controlaba a través de la protección de las garantías individuales.

Como características del Amparo Rejoniano tenemos que:

Es el primer sistema de control constitucional por órgano jurisdiccional creado en México y en América Latina.

- ◆ Procedía a instancia de parte agraviada por vía de acción y no de excepción.
- ◆ Los titulares de la acción de amparo eran únicamente los particulares y nunca los órganos de gobierno.

Se advierte en el sistema de Rejón el principio de la relatividad de las sentencias, consistente en que las resoluciones del órgano de control sólo obligan a quienes fueran partes en el proceso.

También se descubre en el sistema rejoniano el principio de prosecución judicial.

En lo que respecta a la Federalización del Juicio de Amparo tenemos a Mariano Otero quien el día 5 de Abril de 1847 Federaliza el Juicio de Amparo (se implanta en toda la República Mexicana), esto se lleva a cabo a través del Acta de Reformas y adhesiones a la Constitución de 1824 (de carácter federal.)

En su Sistema híbrido o mixto de Mariano Otero quien lo denomina así por que combina aspectos jurídicos y políticos, estos pueden observarse con el contenido del artículo 25 del Acta de Reformas, donde se federaliza el proceso del amparo. Así como con el contenido de los artículos 22 y 23 de la misma acta donde el órgano competente podía nulificar las leyes federales o locales que fueran contrarias a la Constitución de 1824, o a la misma Acta de Reformas.

El artículo 25 antes aludido establecía lo siguiente:

“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 sea de la Federación ya sea de los Estados limitándose a dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.”

El contenido de los artículos 22 y 23 es el siguiente:

“ART. 22.- Toda la ley de los Estados que ataque la Constitución y las leyes generales, será declarada nula por el

Congreso, pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores”.

“ART. 23.- Si dentro un mes de publicada una ley del Congreso General, fuere reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados.. la Suprema Corte, ante la que sé hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas”.

En las características del Amparo Oterista se estableció un sistema híbrido o mixto denominado así por que como antes mencionamos se combinan aspectos jurídicos (art. 25) y políticos (art. 22 y 23) y son las siguientes:

Protegia las garantías individuales contenidas en la Constitución de 1824 igualdad, seguridad jurídica, libertad y propiedad. En el artículo 25 del Acta de Reformas se le otorga el Poder Judicial Federal la tutela de los derechos del hombre contra atentados de los poderes Legislativos y Ejecutivos.

Contenia los principios de instancia de parte agraviada, perfecciona el principio de relatividad de las sentencias de amparo y el de prosecución judicial.

El titular de la acción de amparo en este caso era el particular como lo establecía el propio artículo 25 del acta de reformas.

Para controlar la Constitución a través de las leyes contrarias a esta crea el órgano político (Congreso General o Congreso de la Unión). Significa que el amparo contra leyes conocía y resolvía el órgano político.

En la salvación del Juicio de Amparo la mayoría del congreso de 1856 y 1867, por la influencia de Don Manuel Crescencio Rejón y de Don Mariano Otero, Imperaba la idea general de que el Amparo debía establecerse en forma de juicio o proceso para que se tramitara de acuerdo a los procedimientos y formas del orden jurídico, tal intención tiene un tropiezo Don Ignacio Ramirez el "Nigromante" llamado así por un fraude parlamentario, propone que el Juicio de Amparo fuera otorgado conforme lo establecía el artículo 102 de la Constitución de 1857,²⁰ que en su primera parte contenían los principios de instancia de parte agraviada y de prosecución judicial, al expresar que:

"...Todos los Juicios de que trata el artículo anterior se seguirán a petición de parte agraviada por medio de los procedimientos y formas en el orden jurídico, que determinará una ley..."

En su segunda parte encierra el principio de relatividad de las sentencias o "Fórmula Otero" al establecer que:

"Las Sentencias será siempre tal, que solo se ocupe de los individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare."

Todo esto se llevaría acabo previa garantía de un jurado popular integrado por vecinos del distrito respectivo.

²⁰ PADILLA CASTELLANOS, José Rafael, "Sinopsis de Amparo". Cárdenas Editores. México 1993. Págs. 65-57.

Los juicios a los que hace referencia el artículo 102 son los siguientes:

ART 102.- Los Tribunales de la Federación resolverán todas las controversias que se susciten:

I.- Por leyes o actos de cualquier autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III.- Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal".

Aprobado el texto de la Constitución se nombra una comisión de redactores integrada por: Don Melchor Ocampo, Don Joaquín Ruíz y por Don León Guzmán, y es sólo este último que en el cumplimiento de su deber suprime del artículo 102 constitucional la figura del Jurado Popular.

El día 5 de Febrero de 1857 los Congresistas firmaron el Texto de la Constitución tal y como se los presentó Don León Guzmán, y nadie se dió cuenta que se había eliminado el Jurado Popular, a este hecho se le denominó el "**Fraude Parlamentario**", y no es hasta el año de 1870 donde es acusado León Guzmán de haber cometido dicho fraude, y la defensa que esgrimió fue en el sentido de que dichos congresistas eran sus cómplices por haber firmado la minuta de la Constitución como se les presentó.

El argumento que esgrime Don León Guzmán frente a dichas acusaciones fue que lo hizo deliberadamente para salvar el Amparo, ya sea que este medio de defensa técnico jurídico no podía quedar en manos de ignorantes del Derecho, aún cuando bien intencionados neófitos en materia jurídica, y siendo el Juicio de Amparo un procedimiento altamente

tecnificado, de ser resuelto por particulares sería una Institución que habría nacido muerta.

2.1.1. CONCEPTO DE JUICIO DE AMPARO.

La palabra "Amparo" conforme al Diccionario de la Lengua-Española, es un sustantivo masculino que significa la acción o efecto de ampararse. A su vez, la palabra "amparar deriva del latín "antiparare" (prevenir) y significa: favorecer, proteger. En otra acepción útil para nuestro estudio, la expresión amparar significa: valerse del favor o protección de alguno.²¹

El Amparo es un medio jurídico que preserva las Garantías Constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del art. 103 de la Constitución), que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados fracción II y III de dicho precepto y que, por último, protege la Constitución, así como toda la Legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado.

Con estas ideas entendemos que, ***"el Amparo es un Juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad que le cause un agravio en su esfera jurídica y que considere contraria a su Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o***

²¹ "Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española". Madrid 1980. Vigésimaprimer edición. Pág. 81.

despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine".²²

El Amparo es un juicio o proceso que va a tener por objeto la protección de las garantías individuales consagradas en la Constitución como derechos de los gobernados y que debe respetar el gobernado.²³

El Amparo se sitúa evidentemente dentro del sistema de control Constitucional por órgano jurisdiccional en vía de acción, siendo sistemas de control constitucional según el maestro Burgoa, aquellos regímenes que tienen por finalidad específica invalidar actos de autoridad o leyes que sean contrarios a la Ley fundamental. El ejercicio del control constitucional en un régimen que se desarrolla en vía de acción adopta la autoridad jurisdiccional distinta de aquella que incurrió en la violación, ante la cual el agraviado pretende que se declare inconstitucional la Ley del o acto reclamado.

En efecto, cada uno de los atributos de estos sistemas lo presenta nuestra Institución, a saber:

El Juicio de Amparo se tramita ante el Órgano Judicial Federal del Estado, o sea, los Tribunales de la Federación.

El Amparo es un juicio, es decir, un proceso en que el órgano de control debe dirimir la controversia jurídica que consiste en determinar si la ley o acto de autoridad que se impugne es o no violatorio de la Constitución en los términos señalados en el inciso anterior, controversia que se suscita

²² BURGOA, Ignacio, "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa. México, 1995. Pág. 171.

²³ PADILLA CASTELLANOS, José Rafael, Op. Cit. Pág. 3.

entre el gobernado que resulta agraviado por dicho acto y la autoridad del Estado de quien se reclama y proviene la ley o acto.

El Juicio de Amparo se inicia sólo a instancia del gobernado que ha sufrido un agravio directo y personal que le afecte su esfera jurídica por acto de autoridad que estime inconstitucional en la contravención de las garantías individuales, o bien por que el acto de autoridad invadió la competencia de la Federación o del Estado, o del Estado a la Federación, violando la garantía de legalidad y de constitucionalidad a través de la cual se tutela la Constitución y todo el Derecho Positivo Mexicano.

Las sentencias que en tal juicio o proceso dicta el órgano de control impartiendo la protección al gobernado contra el acto o las leyes inconstitucionales, únicamente tienen efectos en el caso concreto de que se trate; sin hacer ninguna declaración general al respecto del acto que se reclama. Cuando la sentencia se dicta por algún órgano político el efecto de la misma es general, es decir, "erga homines".

La Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, establecen que el Juicio de Amparo tiene por objeto resolver todas las controversias que se susciten:

I.- Por Leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por Leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por Leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

En nuestra opinión podemos concluir que el Juicio de Amparo es una institución de carácter procesal; es la garantía o instrumento con que se logra el respeto de los derechos fundamentales del gobernado establecidos en la Constitución, las normas constitucionales y legales que van a regir el Juicio de Amparo son de carácter adjetivo mientras que el derecho sustantivo del amparo van hacer las garantías individuales establecidos en los primeros 29 artículos de la Constitución.

2.1.2 TIPOS DE AMPARO.

I) AMPARO DIRECTO O UNI INSTANCIAL.

El Juicio de Amparo uni instancial nace a partir de la Constitución de 1917, la cual, innovando el sistema de amparo que prevalecía con anterioridad a su vigencia, declara en la fracción VIII de su primitivo artículo 107, que cuando el acto reclamado consistiera en una sentencia definitiva dictada en juicios civiles o criminales, la acción constitucional se deduciría ante la Suprema Corte.

Por decreto del 30 de diciembre de 1950, al reformarse el artículo 107 constitucional, se conservó el amparo directo, desviando su procedencia ante la Suprema Corte y ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en sus respectivos casos, separación que se reitera en las Reformas de 1967 introducidas a dicho precepto.

Con antelación a la Ley de Amparo vigente, el Juicio de Amparo en su integridad era bi-instancial, en la que su conocimiento era en segunda instancia y estaba encomendado a Tribunales de Circuito.

Así, actualmente el Juicio de Amparo Directo o Uni Instancial es aquel respecto del cual la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito conocen en única instancia o en jurisdicción originaria.

El fundamento legal del Juicio de Amparo Directo se encuentra en el Artículo 158 de la Ley de Amparo y establece la procedencia contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio

dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo respecto de los cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, así como por violación del procedimiento previstas por los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo, cuando se afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, violaciones cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicadas.

El Amparo Directo que es de una sola instancia debe promoverse por escrito, y deberá presentarse por conducto de la Autoridad Responsable que emitió la sentencia, laudo o resolución que puso fin al Juicio. Esta tiene la obligación de emplazar a las partes con las copias de la demanda original con una copia, así como las constancias del emplazamiento, su informe y el expediente del juicio o en su defecto copia certificada, al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. (Art. 163)

La presentación de la demanda en forma directa ante la Autoridad distinta de la responsable no interrumpirá los términos a que se refieren los artículos 21 y 22 de esta Ley (Art. 165)

Es decir no se interrumpe el término de presentación de la demanda de amparo y por lo tanto se tiene como no presentada.

Una vez que se ha emplazado a las partes se remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público de la Federación y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito dentro del término de 3 días. Al mismo tiempo rendirá su informe con justificación. (Art. 169.)

El Tribunal Colegiado de Circuito deberá examinar ante todo la demanda de amparo y si encuentra motivos manifiestos de improcedencia la desechará de plano y comunicara su resolución a la Autoridad Responsable (Art. 177). Si hubiere irregularidad en el escrito de demanda el Colegiado señalará al promovente un término de 5 días para subsanarse las omisiones o corrija los defectos (Art. 178), sino la subsanan se tienen por no interpuestos.

Respecto a la procedencia genérica del juicio de amparo uni instancial, debe recordarse la salvedad de que, sino solo se reclama la sentencia civil, penal o administrativa o el laudo laboral por vicios propios, sino dichas resoluciones y todos los actos procesales anteriores desde el emplazamiento por falta o defecto de este y sin que la parte demanda haya tenido injerencia ante un Juez de Distrito, o sea, en amparo indirecto o bi instancial.

II) AMPARO INDIRECTO O BI INSTANCIAL.

El tipo de Juicio de Amparo de que se habla, la ley reglamentaria lo regula como el amparo ante Juez de Distrito, sin embargo, la doctrina le ha otorgado la denominación de indirecto o bi instancial, en función de que admite una segunda instancia en caso de que las partes en el mismo se encuentren inconformes con la resolución dictada por el Juez de Distrito o superior de la autoridad responsable en los casos del artículo 37 de la Ley de Amparo. Si el amparo directo procede contra sentencias definitivas que no admiten recurso alguno, laudos, por exclusión, el juicio de amparo indirecto procede contra toda clase de actos respectos de los cuales no procede el amparo directo.

El amparo indirecto encuentra su fundamento constitucional en el artículo 107, fracción VII de la Constitución Política, que literalmente expresa:

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

VII.- El Amparo contra actos en juicio, fuera del juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes y contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante juez de distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en que se mande a pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia..."

De acuerdo a la transcripción del precepto citado, podemos percatarnos en contra de que actos proceden los juicios de amparo indirecto y que la ley reglamentaria los regula de forma concreta.

En el propio artículo 107, aparece otra fracción que previene contra que actos específicos procede el amparo de que se trata, regulando dos figuras denominadas jurisdicción concurrente (cuando el juez de distrito, o superior de la autoridad que haya emitido el acto violatorio de garantías, puede conocer, indistintamente, del juicio de amparo), y la competencia auxiliar en ésta, un juez de primera instancia o de cualquier autoridad judicial, actúan en auxilio de la justicia federal, con facultades para recibir la demanda de garantías y suspender provisionalmente el acto, cuando la ley así lo señale.

El artículo 114 de la Ley de Amparo determina la procedencia legal del amparo, reglamentando la fracción VII del artículo 107 constitucional, y que a la letra dice:

El Amparo se pedirá ante Juez de Distrito:

I.- Contra Leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso.

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio después de concluidos.

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas.

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados en los casos de las fracciones II, III y del artículo 1 de esta ley.

La tramitación de este Juicio es sumamente sencilla inspirada en los principios de oralidad, concentración y economía procesales puesto que una vez emitida la demanda después de un examen sobre su procedencia y regularidad (Art. 146 y 147 de la Ley de Amparo) el propio juez federal solicitará informe a las autoridades demandadas que deben rendirlo en un plazo de 5 días acompañando los documentos justificativos.

Dicho informe tiene todos los efectos de la contestación de la demanda en el proceso ordinario ya que su ausencia determina que se tengan por ciertos los actos que se reclaman y además la imposición de una multa (Art. 149) corriéndole traslado al tercero interesado si lo hay (Art. 147)

En el mismo proveído por el cual se admite la demanda se fija la fecha para la celebración de la audiencia constitucional (Art. 151) en la que se deban ofrecer, admitir, rechazar o desahogar las pruebas, y formularse los alegatos que generalmente se presentan por escrito o en forma oral y en su caso el pedimento del Ministerio Público de la Federación debe dictarse el fallo que corresponda (Art. 155.)

Por otra parte la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Federación en su artículo 47 establece: *"Los Agentes del Ministerio Público de la Federación formularán pedimentos en los amparos de que conozca la Suprema Corte de Justicia de la Nación."*

El artículo 49 de la Ley antes mencionada establecía que los agentes del Ministerio Público de la Federación tienen la obligación de estudiar las tesis que sustenten las salas de la Suprema Corte de Justicia e informarán al Subprocurador que corresponda respecto de las contradicciones que se observaren.

La intervención del Ministerio Público de la Federación en el Amparo Indirecto es muy reducida, pues su función se contrae a formular pedimentos, conque se da cuenta en la Audiencia Constitucional en el sentido que se conceda o niegue la protección federal al quejoso o se decrete el sobreseimiento (Art. 155 de la Ley de Amparo) y ésta es sólo una opinión en la que en ocasiones no se le toma en cuenta como debería, y los Agentes se abstienen de formular pedimento.

2.1.3. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL AMPARO.

Resulta práctico recordar los principios fundamentales que rigen el amparo, desde aquellos que se refieren a las reglas obligatorias para plantear adecuadamente la acción, hasta las regulaciones principales para ejecutar las sentencias.

La actuación del Ministerio Público de la Federación dentro del Juicio de Amparo debe tener el fundamento de un conocimiento, ya no se diga profundo pero sí sólido, de todos estos principios fundamentales, que constituyen la sistemática del derecho de amparo.

Los principios fundamentales son muy importantes pues forman una gran utilidad dentro de los juicios de amparo, además pienso que reforzarían los estudios profesionales de los Agentes y su propia práctica profesional ya que son el contenido de su funcionamiento dentro de los juicios de amparo, y por tanto la hondura de la intervención de un funcionario público que pretende ser no sólo parte en juicio, sino un procurador de la pronta y expedita administración de justicia.

En rubros separados se recuerdan los principios fundamentales de los cuales existen otros en la ley reglamentaria y muy principalmente en la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados y de Circuito, que en todo momento habrían de consultarse y solicitar su cumplimiento como parte de la función de Ministerio Público de la Federación.

a) PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

Es bien conocido el principio de que para ejercer válida y legalmente la acción de amparo se requiere que el accionista haya agotado previamente los recursos ordinarios, medios de defensa o acciones, mediante los cuales el demandante pudo y debió haber combatido y anulado el acto reclamado.

En mi concepto, creo que el amparo es un acto extraordinario, es decir, únicamente se utiliza cuando las impugnaciones ordinarias se han agotado. Se persigue la fluidez en el ejercicio del poder público y no su constante intervención mediante acciones de amparo que tendrían que interpretarse como meros pretextos para no hacer prevalecer los actos de imperium de las autoridades.

Este principio tiene varias e importantes excepciones que no es el caso de recordar aquí, pero cuyo fundamento común, es el de no imponer la necesidad de agotar recursos que no estén al alcance del impugnador de acto de autoridad, o que pongan en peligro de que el acto se consuma en forma irreparable.

b) PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA.

El juicio de amparo se promueve por vía de acción; es decir el Poder Judicial Federal nunca procede de oficio, sino en virtud de que una persona promueva instancia requiriendo a la jurisdicción federal que anule una conducta (positiva o negativa) de la autoridad.

Frecuentemente se recuerda que esto significa que no se puede promover un amparo por vía de excepción, es decir, alegando un demandado en juicio ordinario que no se le puede condenar en dicho juicio porque en tal forma se le aplicaría una ley inconstitucional o se actuaría en caso contrario a la Constitución, motivando con todo ello que un juez ordinario aprecia la constitucionalidad de una ley o de un acto, lo cual corresponde en exclusiva a los tribunales federales, y precisamente mediante la vía de amparo.

c) PRINCIPIO DE LA EXISTENCIA DE UN AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.

Como consecuencia del principio anterior, debe entenderse, que la acción de amparo resulta improcedente si el agravio alegado por el quejoso no se refiere a su persona, o le lesiona por vía indirecta. Un acto de autoridad podría afectar a varias personas que forman una colectividad, pero en estos casos cada uno de los agraviados debe de hacer valer su acción, independiente de que utilicen su capacidad de tener un representante común; lo que no existe en nuestro sistema es una acción social de amparo, o sea de aquellas que mediante la cual, cualquier persona perteneciente a una colectividad o a la sociedad en general, pudiera ejercitar una acción de amparo que se traduce en una sentencia beneficiadora de esa colectividad o de toda la sociedad.

Debe de observarse que en los términos del artículo 213 fracción II de la Ley de Amparo, parece que está tratando de integrar una acción de ese tipo en lo que se refiere a los amparos agrarios planteados por el núcleo de población, pero cuya previsión aún no se proyecta a casos distintos.

d) PRINCIPIO DE LA PROSECUCION JUDICIAL DEL AMPARO.

En los términos del encabezado del artículo 107 constitucional, todas las controversias sobre violación de garantías a las cuales se refiere el artículo 103 deben de sujetarse a los procedimientos y formas del orden jurídico que determina la ley reglamentaria.

Por ello todo intento de buscar pronunciamientos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos de la autoridad pública, solamente pueden plantearse y decretarse finalmente dentro del Juicio de Amparo. Este es el sentido mas profundo de este principio que pretende oponerse a cualquier desplazamiento de examen de la constitucionalidad por otra vía, y que el Ministerio Público de la Federación debe de observar cuidadosamente para poner lo conducente dentro de las posibilidades de su intervención.

e) PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS.

El principio de relatividad de las sentencias ha sido objeto de análisis por diversos tratadistas de amparo, dicho principio se refiere a que teóricamente la sentencia pronunciada en el juicio de amparo, tendrá que abstenerse de hacer una declaración general y tendrá que limitarse únicamente a conceder la protección constitucional del quejoso que haya entablado la acción constitucional y solicite la reparación del daño a su esfera jurídica.

Por consiguiente se trata de un principio que únicamente beneficia al sujeto que solicitó el amparo, la sentencia solo se limitará a ampararlos y

protegerlos contra la ley o acto de autoridad sin que haga una declaración general al respecto.

f) PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO Y SUPLENCIA DE LA QUEJA.

Tal principio obliga a que el juzgador de amparo se limite a resolver únicamente los actos reclamados y conceptos de violación consignados en la demanda sin realizar consideraciones de inconstitucionalidad o ilegalidad que no haya planteado el quejoso.

En el artículo 79 de la Ley de Amparo consagra el presente al hacer mención de lo siguiente:

“...La Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito en sus sentencias podrán suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame, otorgando el amparo por la que realmente aparezca violada; pero sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuestas en la demanda...”

El principio de estricto derecho es general pero no absoluto, admitiendo excepciones al estar constituidas por los supuestos en que la constitución y la ley de amparo admitan que opere la suplencia de la queja deficiente.

El artículo 190 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente con relación al principio de estricto derecho:

“...Las sentencias de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, no comprenderán mas cuestiones que las legales propuestas en la demanda de amparo, debiendo apoyarse en el texto constitucional de cuya aplicación se trate y expresar en sus proposiciones resolutivas el acto o actos contra los cuales se conceda el amparo...”

Ahora abordaremos la Suplencia de la Queja Deficiente.- La Suplencia de la Queja opera a instancia del mismo juzgador no existe algún impedimento legal para que el quejoso después de su demanda de amparo descubra alguna deficiencia, podrá solicitar la suplencia de la queja con relación a la deficiencia descubierta.

A continuación, procederemos a señalar los casos en que hay suplencia de la queja:

"En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la corte...".

"Cuando se trate de materia penal la suplencia operara ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo".

"En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de la ley de amparo".

"En materia laboral procederá, cuando el quejoso lo sea el trabajador o parte obrera que haya habido una violación a la ley, que en virtud de la violación legal haya quedado sin defensa".

"En favor de los menores de edad o incapaces"

"En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la Ley que lo ha dejado sin defensa."

g) PRINCIPIO DEL AMPARO COMO PROCESO CONCENTRADO DE ANULACION.

El Amparo es un proceso autónomo, y no constituye una nueva instancia de cualquier otro proceso, juicio o procedimientos ordinarios. Las partes en el amparo (Quejoso, Autoridad Responsable, Tercero Perjudicado

y Ministerio Público de la Federación), que intervienen para formar la litis y obtener una declaratoria con relación a la constitucionalidad de un acto de autoridad, son totalmente distintas a las que intervienen como precedentes del acto reclamado; la controversia que plantean es igualmente diversa; Y finalmente sus sentencias persiguen situaciones jurídicas absolutamente autónomas.

El amparo es además a mi juicio un proceso concentrado, porque desde el siglo pasado nuestro país ya utilizaba un concepto moderno y ágil en forma de enjuiciar mediante planteamientos primeros, audiencia de concentración de pruebas y alegatos, y dictado rápido de la sentencia, que en mayor parte de los juicios y procesos no se ha logrado hasta la fecha, esto lo he percatado en la práctica en el cual pienso que debe de existir un mayor estudio por parte de quienes llevan acabo la tarea de recabar todos los elementos necesarios para una pronta y expedita administración de justicia.

El amparo es un proceso de anulación. Su objetivo es dejar vivo y fuera de suspicacias la constitucionalidad del acto de autoridad, o bien anularlo porque contradice lo dispuesto y garantizado por la constitución a las personas; se anulan igualmente sus efectos, y se intenta reconstruir las situaciones golpeadas por el acto inconstitucional, tal y como si este jamás hubiese existido.

h) PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION EN EL PROCESO DE AMPARO.

El derecho de amparo ha venido desarrollándose desde sus inicios una forma particular de representación, que separa en una muy buena parte

de la clásica representación civil que manejamos desde el derecho romano, en forma tal que superan los requisitos de otorgamiento del mandato en forma excesivamente crítica, de intervención de los menores de edad, y de acreditación.

En contraste, no admite la representación de la autoridad responsable salvo el Presidente de la República, no admite los recursos de los responsables cuando los procedimientos de los órganos de amparo no se refieren a sus actos, pero permiten la actuación en las audiencias de las responsables por medio de delegados.

Habría que recordar a este respecto que el amparo sigue siendo a la fecha, de promoción por acción individual, pero existe representación social por medio de la cual pudieran reclamarse los derechos sociales, igualmente garantizados dentro de los primeros 29 artículos de la Constitución Federal.

Considero que el Ministerio Público de la Federación debe actuar siempre bajo el sistema escandinavo de Obudsman (en traducción libre: Defensor del Pueblo), en materia de amparo tal y como ya empieza actualmente en los términos de la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su calidad de receptor de quejas no penales, y orientador de procedimientos administrativos y judiciales.

i) PRINCIPIO DE LA INVESTIGACION EN LA CONTINUIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS.

En los términos del artículo 157 de la Ley de Amparo son los Jueces de Distrito los que deben cuidar que los Juicios de Amparo no queden

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

paralizados, proveyendo lo que corresponda hasta dictar sentencia, salvo los casos en que la ley disponga expresamente lo contrario. Por ello el principio general, tomando en cuenta que el proceso de amparo se ha establecido para defender los derechos fundamentales de las personas, constitucionalmente establecidos no es válido que se deje al interés de las partes la continuidad de los procedimientos. Grave excepción se establece a este principio, cuando en varios de los procedimientos (de orden civil o administrativo) se sanciona la inactividad procesal de los quejosos o recurrentes que no soliciten en trescientos días naturales las resoluciones finales a cargo de los jueces y tribunales de amparo. En estos casos, se debe dictar sobreseimiento, o caducidad de la instancia en tratándose de los recurrentes, como sanción procesal que puede significar la consumación del acto de autoridad inconstitucional.

Lo que llama la atención de este principio lo constituye el segundo párrafo del artículo 157 de la Ley de Amparo, en que la ley corresponsabiliza al Ministerio Público de la Federación en los jueces de Distrito en el cuidado del exacto cumplimiento de la obligación de impedir que los juicios queden paralizados, y que ponen en tal forma igualmente a cargo de la institución esta fluidez y eficacia del juicio de amparo. Esta obligación debe de ser cuidadosamente atendida por el Ministerio Público de la Federación, y este es el lugar para hacer el exhorto que corresponda a esta misión.

2.1.4. LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.

Según lo dispuesto por el artículo 107 Constitucional, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, por motivo de la norma expresa mencionada.

El amparo se tramitará en forma de juicio revistiendo la igualdad de un proceso judicial, convienen los tratadistas que un proceso judicial esta integrado por una serie de actos que tienden, de manera expresa, a proteger un derecho, que permite lograr el cumplimiento de una voluntad de ley.

En consecuencia, un proceso judicial es "un conjunto de actos coordinados a lograr el cumplimiento de la ley, mediante la intervención de los organismos internacionales, que siguen los tribunales para definir la existencia del Derecho".²⁴

Así pues, en el Juicio de Amparo "existen una serie de actos coordinados que tienden fundamentalmente a proteger a los particulares en los casos previstos en el artículo 103 Constitucional; por tal motivo es supuesto necesario que por medio del juicio de amparo se pone en movimiento la actividad de los Tribunales de la Federación".²⁵

²⁴ BAUTISTA BECERRA, José, "El Proceso Civil en México", Editorial, Porrúa, sexta edición, México 1982, Pág. 1.

²⁵ NORIEGA, Alfonso, "Lecciones de Amparo", Editorial Sista, segunda edición, México 1995, Pág. 327.

Ahora bien, considerando el proceso diremos, que es una combinación de actos para lograr que se cumpla la voluntad de la ley, esto nos lleva a la relación Jurídico Procesal. La idea de la relación jurídico procesal es, el proceso, el ejercicio de la acción que pone en movimiento a las autoridades jurisdiccionales, dicha relación como fuerza vinculatoria, que esta situación crea, impone derechos, y obligaciones a las partes que litigan y también al tribunal que conoce del conflicto jurídico, y el juez se obliga según normas preestablecidas, a pronunciar, en último término, una decisión que puede ser favorable a las pretensiones deducidas de las partes.

Algunos procesalistas afirman que los sujetos de la relación jurídico procesal son: los sujetos procesales imparciales; y así tenemos que los primeros son las personas que ejercitan la acción, así como los que contradicen y que, por tanto, tienen un interés en juego; Los segundos, se componen en su totalidad el organismo jurisdiccional y su función se limita a la aplicación del derecho.

En consecuencia, podemos decir que en el juicio de amparo se da la relación jurídico procesal, entre quien ejercita la acción con la finalidad de obtener tutela jurídica, cuando se haya violado en su perjuicio una garantía individual o cuando se invadan sus soberanías, por un parte, y por la otra, los Tribunales de la Federación en quien reside la jurisdicción para conocer de las controversias que enumera el artículo 103 de la Constitución.²⁶

Quedo establecido que los sujetos parciales procesales del Juicio de Amparo son las partes que intervienen en dicho juicio.

²⁶ BRISEÑO SIERRA, Humberto, "Teoría y Técnica del Amparo", Editorial, Alfaga, quinta edición, México 1992, Págs. 34 y 35.

2.1.5. CONCEPTO DE PARTE

Es necesario precisar en primer término el origen etimológico de la palabra parte.

El vocablo "parte" es una expresión de origen latino "pars, partis", y cuya significación gramatical es la porción de un todo.²⁷

Según Eduardo Pallares: *"Son partes en el juicio las que personas que figuran en la relación procesal, activa o pasivamente"*²⁸. Quienes se ven beneficiadas o perjudicadas por la sentencia que se dice.

El maestro Octavio A. Hernández define el concepto de parte de la siguiente manera:

*"La partes en el amparo, son las personas a quienes la ley faculta para que en nombre propio o debidamente representadas, soliciten el amparo; para que confiesen y en su caso justifiquen los actos de autoridad reclamados o que parezcan a pedir que tales actos se declaren constitucionales o inconstitucionales".*²⁹

Ahora bien, diremos lo que se entiende por parte: es aquella persona o entidad que tiene capacidad tal para pedir la actuación de los órganos jurisdiccionales, mediante una acción, una excepción o cualquier recurso procedente.

²⁷ "Diccionario de la Lengua Española". Op cit. Pág.961.

²⁸ "Diccionario de Amparo". Editorial Porrúa. Pág. 176.

²⁹ HERNANDEZ, Octavio A. "Curso de Amparo Instituciones Fundamentales". Editorial Porrúa novena edición. México 1983. Pág. 148.

Y de acuerdo con el artículo 5º de la Ley de Amparo, las partes en el juicio de amparo son el Agravado o Quejoso, la Autoridad Responsable, el Tercero Perjudicado y al Ministerio Público de la Federación.

2.1.6. QUEJOSO.

El quejoso es el actor en el juicio de amparo. Algunos han pretendido que se establezca una distinción entre quejoso y agraviado, diciendo que el quejoso es la persona que presenta la demanda, mientras que el agraviado es la persona que resulta perjudicada con motivo del acto violatorio de la Constitución.

De acuerdo con esta distinción, en muchos juicios de amparo el quejoso y el agraviado serían la misma persona porque el mismo individuo a quien perjudica la violación de la Constitución es el que ocurre en la demanda de amparo ante el poder judicial; pero existen también juicios de amparo en los que uno será el quejoso y otro el agraviado, porque la ley da la posibilidad de que el amparo sea pedido por representantes legales del agraviado y aún, en ciertos casos (especialmente en materia penal), por cualquier persona.

La Ley y la Jurisprudencia sin embargo, aplican las palabras quejoso y agraviado indistintamente a la persona afectada con la violación constitucional.

Cualquiera que pueda ser afectado con motivo de una invasión de jurisdicción o violación de garantías, es decir, el titular del interés protegido mediante la disposición constitucional debe ser el que correlativamente

posea un medio para demandar el amparo de la Justicia de la Nación, es denominado quejoso en un juicio de amparo.

Quiénes son quejosos:

- 1. Las personas físicas mayores de edad, las menores de edad e incapaces.**
- 2. Las personas morales de Derecho Privado tales como las sociedades, asociaciones civiles y mercantiles.**
- 3. Las personas morales de Derecho Público u oficiales, es decir el Estado por medio de sus órganos de gobierno cuando una ley, sentencia acto de autoridad afecten sus intereses patrimoniales.**
- 4. Las personas morales de Derecho social como sería el caso de los sindicatos, comisariados, ejidales y comunes.**
- 5. El ofendido o las personas que conforme a la ley tengan Derecho a la reparación del daño o de exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito.**
- 6. Pueden ser quejosos los terceros extraños a juicio.**

2.1.7. LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

Por disposición expresa en el artículo 5º fracción II, de la Ley de Amparo es parte en el juicio de amparo: **"La autoridad o autoridades responsables."**

La palabra "autoridad" proviene del sustantivo latino "auctoritas, auctoritatis" y tiene diversas acepciones:³⁰

- a) **Carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento;**
- b) **Potestad, facultad;**
- c) **Persona revestida de algún poder, mando o magistratura.**

Podríamos decir que, dentro del juicio de amparo el sujeto pasivo de la acción de amparo es una persona revestida de un poder, de una potestad o facultad respecto del dictado de leyes de la aplicación de las mismas o respecto de la administración de justicia.

Por otra parte la palabra "responsable" del latín "responsum", de "respondere", es un adjetivo que alude al sujeto obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona.³¹

El Maestro Burgoa define a la autoridad responsable de la siguiente manera:

"Es toda autoridad de hecho o de derecho que viole las garantías individuales o ataque la soberanía local o federal de los Estados dictando, ordenando, ejecutando, refrendando, promulgando o tratando de ejecutar el acto reclamado de

³⁰ "Diccionario de la Lengua Española". Op Cit. Pág. 145.

³¹ ARELLANO GARCIA, Carlos, "El Juicio de Amparo" Pág. 474.

acuerdo con lo que disponen los artículos de la Constitución y 1º de la Ley de Amparo".¹²

Para los efectos del juicio de amparo son autoridades en general, los órganos del poder público, superiores e inferiores que por la ley que los instituyó están facultados para expedir leyes, órdenes, requerimientos, disposiciones, resoluciones, sentencias que afecten a los gobernados.

Existen dos clases de autoridades responsables dentro del juicio de amparo:

1.- Ordenadoras.- Son las que dictan, emiten u ordenan la resolución, la ley o acto reclamado.

2.- Ejecutoras.- Son las que cumplen materialmente, ejecutan la resolución la ley o acto reclamado, criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a las autoridades responsables.

"AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. CUALES DEBEN CONSIDERARSE COMO TALES. La autoridad responsable en el juicio de amparo es el órgano estatal de facto o jure, investido de facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determina de una manera imperativa; en los términos, que señala el artículo 11 de la Ley de Amparo, que es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. Por tanto se considera que un Juez de Distrito, por el hecho de haber concedido la libertad bajo fianza al inculpado, dentro del incidente de suspensión del juicio indirecto que promovió en contra de la sentencia que confirmó el auto de formal prisión decretado en su contra, no debe ser considerado como autoridad responsable en el juicio de amparo directo, pues no cae en su ámbito competencial la ejecución de la sentencia reclamada y, por tanto, el juicio con respecto a dicha

¹² BURGOA, Ignacio, Op Cit. Pág. 49

autoridad es improcedente y debe ser sobreseldo con fundamento en los artículos 166, fracción III, 73 fracción XVIII y 74, fracción III, de la Ley de Amparo".³³

2.1.8. EL TERCERO PERJUDICADO.

Gramaticalmente, el vocablo "tercero" alude al número ordinal que marca el lugar que ocupa alguien.

En materia procesal la expresión "tercero" suele ser utilizada para designar al sujeto que pretende deducir sus derechos en un juicio en el que no es actor ni demandado.³⁴

Por lo tanto el tercero perjudicado es la persona física o moral a quien en su carácter de parte, la ley o la jurisprudencia, le permiten contravenir las pretensiones del quejoso en el juicio de amparo.

Debemos observar que el tercero perjudicado a diferencia de las otras tres partes no es constante en el juicio constitucional, pues existen juicios de amparo en los que no hay tercero perjudicado, tal es el caso del juicio de amparo en orden penal, pues el carácter de tercero perjudicado se restringe al ofendido o a las personas que conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión del delito.

Es pertinente examinar los incisos de la fracción III de artículo 5º de la Ley de Amparo. Así tenemos que el Tercero Perjudicado en Materia Civil, debe considerarse todo aquel que tenga derechos opuestos a los del quejoso

³³ Semanario Judicial de la Federación. Séptima época. Tomo III. Pág. 13

³⁴ ARELLANO GARCIA, Carlos, Op. Cit. Pág. 479.

e intereses por el mismo, en que subsista el acto reclamado, de otro modo se les privaría de defender lo ganado que pudiera proporcionarle el acto o resolución, motivos por violación alegada. Cuando el amparo es pedido por extraños a un procedimiento civil, debe tenerse como tercero perjudicado al actor y al demandado en el juicio donde derive el acto reclamado.

En Materia Administrativa es tercero interesado la persona que ha gestionado el acuerdo designado como acto reclamado. De ahí aquellos casos en que los actos han sido seguidos de oficio por las autoridades a quienes se señalan como responsables, no puede tenerse a nadie como tercero perjudicado. Sin embargo, la Corte ha aceptado, en muchas ocasiones, reconocer como tercero perjudicado al que sostiene como interés opuestos al del quejoso, aun cuando no este comprobada la gestión previa del acto reclamado. En el campo del amparo administrativo, en lo que se refiere al tercero perjudicado, un caso especial es el relativo a los juicios de amparo que se promueven contra actos del Tribunal Federal Administrativo: Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el carácter de tercero perjudicado, por lo cual deberá emplazársele, aún cuando no sé mencionado por el quejoso.

En Materia Penal.- En estos casos el interés del tercero perjudicado debe fincarse en la reparación del daño. En aquellos casos amparos solicitados por el procesado o por otra persona, que tengan por objeto estudiar constitucionalmente todo lo relativo a la reparación del daño, debe llamarse a juicio, como tercero perjudicado, a la parte ofendida en el proceso

El criterio concreto, en materia de intervención en el juicio de amparo del tercero perjudicado es el siguiente: debe admitirse la intervención de un

tercero cuando tiene un interés jurídico concreto, en sostener la validez del acto reclamado como violatorio de garantías o como realizado en invasión de jurisdicciones.

2.1.9. EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.

El Ministerio Público de la Federación es la Institución, que tiene por objeto el proteger los intereses sociales; la presencia del ministerio público en el juicio de amparo será de cuidar el orden constitucional.

El artículo 5º de la ley de amparo en su fracción IV, señala lo siguiente:

"Son partes en el juicio de amparo: IV.- "El Ministerio Público de la Federación, 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 materia civil y mercantil, en que solo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público de la Federación no podrá interponer los recursos que esta ley señala."

El artículo 5º en su fracción IV, se ve corroborado por el artículo 107, fracción XV Constitucional, al señalar que: ***"el Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público, serán parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca a su juicio de interés público"***.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 5º fracción primera, menciona que será atribución del Ministerio Público de la Federación. ***"La intervención como parte en todos los juicios de***

amparo, conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promoviendo la observancia de esta y de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, así como la protección del interés público."

La Misión del Ministerio Público de la Federación en el juicio constitucional siempre debe ser de buena fe, no debe preocuparse en manera alguna de sostener sistemáticamente la constitucionalidad del acto reclamado. Debe al formular, sus pedimentos, inspirarse tan solo en los dictados de su criterio libre; debe pedir que se conceda el amparo cuando considere que efectivamente el acto reclamado es contrario a la Constitución; debe pedir que se niegue el amparo cuando las pruebas rendidas en el juicio constitucional no estén apegadas a derecho y del informe que rinda el Agente del Ministerio Público de la Federación, se desprenda que así lo estima el acto impugnado de violatorio de la Constitución no tienen tal carácter.

El Ministerio Público de la Federación en el Juicio de Amparo tiene las funciones inherentes al de representante de la sociedad, dado el carácter público que tiene, teniendo el derecho individual reconocido como garantía individual en la Constitución, existiendo un interés social, que no se confunde con el interés concreto del agraviado mismo, en que la norma sea cumplida, y en que la fuerza de la Constitución impere sobre la autoridad responsable, en que las autoridades federales y locales no salgan del límite constitucional de sus funciones, en que el procedimiento que garantiza respecto del individuo siga la fiel observancia de la Constitución, y se desarrolle debidamente. Este interés social en que la Constitución sea fielmente observada, en virtud de los cuales el Poder Judicial de la Federación va a

desarrollar su función controladora de la supremacía constitucional, actuando un funcionario que tenga la representación de la Sociedad, tal es el Ministerio Público de la Federación.

Todavía se habla, en ocasiones como una tercera función del Ministerio Público en el juicio constitucional, de la que concierne a promover lo conducente para que los procedimientos del juicio ya instaurado no puedan suspenderse. El artículo 157 fracción II, de la Ley de Amparo determina *"El Ministerio Público cuidará del exacto cumplimiento de esta disposición, principalmente en los casos de aplicación de leyes declaradas jurisprudencialmente inconstitucionales, y cuando el acto reclamado importe peligro de la privación de la vida, de la libertad, o entrañe deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal."*

Hoy, los agentes del Ministerio Público de la Federación son designados por el Ejecutivo y forman parte de él, no realizan su misión en forma imparcial: obedecen consignas, formulan sus pedimentos en los juicios de amparo sin obedecer los de su conciencia libre, procuran que se niegue el amparo no obstante que la inconstitucionalidad del acto sea evidente. La función del Ministerio Público, así desempeñada, prácticamente ha perdido toda importancia, y esto ha culminado, en que el pedimento del agente del Ministerio Público constituya en el juicio constitucional un simple trámite, una fórmula sin trascendencia.

Desde el momento en que dicho pedimento no se funda en una apreciación libre, en la sola consideración del interés social, sino que acata consignas y procura a toda costa defender a la autoridad responsable, el

Juez de Distrito y la Suprema Corte de Justicia no lo toman en cuenta y a veces no lo citan en la Sentencia, así es como se puede observar la falta de obligatoriedad por parte de las autoridades hacia el Ministerio Público de la Federación creando una desorganización y en ocasiones incompatibilidad en las funciones que debe llenar la Institución.

**EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN EN EL
PROCESO DE AMPARO Y LOS RECURSOS.**

3.1. JUICIO CRITICO SOBRE EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN COMO REPRESENTANTE SOCIAL DE ACUERDO CON LOS ARTÍCULOS, 107 FRACCIÓN XV CONSTITUCIONAL Y 5º FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO.

El Ministerio Público de la Federación cuya misión característica consiste en promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés de la ley, representa el interés público en el ejercicio de la jurisdicción, y, como institución procesal, no es el representante de ninguno de los poderes del Estado, sino de la ley y de la misma sociedad.

La intervención concreta que tiene el Ministerio Público de la Federación en los Juicios de Amparo, se basa precisamente en el fin primordial que la Institución persigue, es decir, en velar por la observancia del orden constitucional y en forma específica en vigilar y propugnar por el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías individuales y que establecen asimismo el régimen de competencia entre la Federación y los Estados Miembros. Evidentemente el interés que tiene la Institución en el juicio de amparo, no es, ni puede ser el mismo, que el que tiene el quejoso, sino que es un interés especial, sui generis, indudablemente de una esfera superior que los demás, pues se consagra a velar por la observancia del orden constitucional y legal, y por ello, como parte equilibradora en dicho juicio, debe tener la facultad procesal de ejercitar todos los actos e interponer todos los recursos que la ley le concede a las otras partes en el mismo procedimiento. En mi opinión toda teoría o jurisprudencia que le niegue tales facultades acusa una ignorancia de la estructura y de la función de la Institución. Su capacidad en el mencionado Juicio de Amparo la determina la fracción XV del artículo 107 Constitucional, y la fracción IV del artículo 5º, de la Ley de Amparo

La fracción XV del artículo 107 de la Constitución describe la intervención de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, según la cual el Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designare, será parte en todos los Juicios de Amparo, pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, en su concepto, de interés público.

Bajo este esquema, el Ministerio Público de la Federación interviene en todos los juicios de amparo, es decir se le considera como parte procesal en todos los juicios de amparo.

La disposición constitucional quizá bajo la comprensión de que la tarea que se le fija al Procurador y a los Agentes del Ministerio Público de la Federación que el designe tiene amplias facultades, advierte que el propio Procurador o sus Agentes deben abstenerse de intervenir cuando a su juicio el proceso planteado mediante la acción procesal correspondiente, a su juicio carezca de interés público.

Así se entiende, que el Ministerio Público de la Federación tendrá que establecer un sistema de prioridades de interés público o interés social generalizado de tal manera que intervenga activamente en ciertos y no en todos los juicios de amparo. Sin embargo el Juicio de Amparo es un proceso que esta centrado en el interés público, de que no se violen las garantías constitucionales por parte de las autoridades que tiene como porción una parte del poder público. Así en la realidad procesal, resulta absurdo que las prioridades que se permiten constitucionalmente al Ministerio Público de la Federación, para decidir en que asuntos interviene y en cuales otros no, no puede estar centrado en el interés público del proceso de amparo

correspondiente, en el cual deba de intervenir o no intervenir el Ministerio Público de la Federación, como norma de conducta, como verdadero manual que debe seguir el agente del Ministerio Público, para que no quede a su arbitrio intervenir o dejar de intervenir, dado que se le está señalando tanto por la Constitución como por la ley reglamentaria un lugar destacado.

Por otra parte, debe distinguirse la diferencia entre intervenir en los juicios de amparo, de manera activa, como litigante verdaderamente involucrado en el proceso de amparo, y otro por la vigilancia que debe tener el Ministerio Público en los procesos de amparo, aún en aquellos otros en los que no haya emitido opinión; de aquellos otros en los que no haya intervenido activamente, pero cumpliendo ahora con un deber de vigilancia de la constitucionalidad y de la legalidad, velando por la pureza del procedimiento que se sigue en el amparo, y en la substanciación de los procesos correspondientes.

El Ministerio Público de la Federación en tal forma puede intervenir como autoridad responsable y como parte permanente en todos los juicios de amparo.

En la fracción IV, del artículo 5° de la Ley de Amparo, puede observarse que una nueva distinción, se lleva a cabo por la disposición legal respecto de las obligaciones del Agente del Ministerio Público Federación dentro del Juicio de Amparo.

Se puede notar que dentro de la primera parte de la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo se atribuye al Ministerio Público de la Federación la facultad de intervenir en todos los juicios de amparo, sin

distinción de ninguna especie; e interponer a demás toda clase de recursos precisados en la ley; sin embargo existe una problemática para los Agentes del Ministerio Público de la Federación al cual se le quieren negar atribuciones para impugnar, uno de estos problemas es en el recurso de revisión en contra de las sentencias definitivas dictadas por los Jueces de Distrito en Amparo Indirecto, esto cuando ninguna otra de las distintas partes interponga a su vez recurso, contraviniendo así totalmente lo dispuesto por la fracción XV del artículo 107 Constitucional, que específicamente permite la intervención como parte del Procurador General de la República, o de sus Agentes designados en todos los Juicios de Amparo, estos criterios de algunos Tribunales Colegiados de Circuito, a quienes parece estorbarles la intervención del Ministerio Público de la Federación.

Ahora, retomando al Ministerio Público de la Federación como parte en el Juicio de Amparo, ha sido designado por la Doctrina como *"una parte equilibradora"* de las pretensiones de las demás partes que intervienen en este juicio y para demostrarlo basta hacer una cita del eminente jurista Héctor Fix Zamudio, que dice lo siguiente *"La fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo, asigna al Ministerio Público de la Federación el carácter de parte en el Juicio de Amparo, pero esta designación no esta justificada por las atribuciones que se otorgan a los representantes del propio Ministerio Público, los cuales no intervienen en la controversia en defensa de determinados intereses, sino que sus funciones se reducen estrictamente a la vigilancia, asesoramiento y equilibrio procesal."*³⁵

³⁵ FIX ZAMUDIO, Héctor. "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, primera edición, 1978, Pág 356

La Suprema Corte de Justicia de la Nación nos dice que el Ministerio Público de la Federación cuando interviene en el Juicio de Amparo como parte lo hace con el carácter de "*parte reguladora*" de las pretensiones de las demás partes del procedimiento, y no como una parte autónoma, desnaturalizando así esta Institución y estimándola como mero Agente de la Autoridad Responsable y ha elaborado lo siguiente al respecto:

"Si bien es cierto que conforme a la Ley de Amparo, el Ministerio Público de la Federación es parte en el juicio de garantías, también lo es que no tiene carácter de contendiente ni de agraviado, sino de parte reguladora del procedimiento, y como el amparo solo puede seguirse por la parte a quien perjudique la ley o el acto que lo motivo, y es evidente que el Ministerio Público ningún interés directo tiene en dicho acto, que solo afecta, intereses de las partes litigantes en el juicio de amparo, no es de tomarse en cuenta el recurso de revisión que haga valer, tanto más, si los agravios en que lo funda, afecta solo a la Autoridad Responsable, y este ha consentido la resolución del Juez de Distrito."

En nuestra opinión esto es notoriamente equivocado, pues parece que al elaborarse por nuestro Máximo Tribunal, se desconocía la naturaleza propia del Ministerio Público de la Federación, pues se le reputa como un mero Agente de la Autoridad Responsable, supeditándolo a su actuación.

No es el Ministerio Público de la Federación, como la Autoridad Responsable y el Tercero Perjudicado, la contraparte del quejoso, sino una parte autónoma, distinta sin depender su actuación de ninguna otra de las partes que intervienen el Juicio de Amparo, y por ello por ser parte tiene la actividad procesal de ejercitar todos y cada uno de los actos e interponer todos los recursos que la Ley de Amparo le concede, desde el punto de vista constitucional y legal para que no se viole el principio de legalidad entre las partes en este, tan importante juicio constitucional.

Definido que el Ministerio Público de la Federación es parte autónoma dentro del Juicio de Garantías, debe vincularse ésta conclusión con el texto del artículo 5º fracción IV, de la Ley de Amparo, a fin de determinar si puede estimarse técnicamente correcta la citada norma que faculta dicha Institución para abstenerse de intervenir en el Juicio de Amparo, cuando no exista un interés público en este juicio.

En la Doctrina las opiniones respecto a la intervención del Ministerio Público de la Federación dentro del Juicio de Garantías se han dividido, existiendo dos corrientes: la primera es que la sustentan los autores apoyándose en el texto de la fracción IV del artículo 5º, de la Ley de Amparo el Ministerio Público de la Federación puede abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando no exista un interés público; la segunda es la que sostienen los autores que opinan que en todo juicio de amparo siempre existirá un interés público, y por consecuencia esta Institución deberá intervenir en todos y en cada uno de dichos juicios y nunca abstenerse de intervenir.

Octavio A. Hernández en su obra titulada Curso de Amparo, en el capítulo relativo al Ministerio Público de la Federación respecto a su discrecionalidad en el amparo, dice lo siguiente:

“DISCRECIONALIDAD DE SU INTERVENCIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. La Fracción XV del artículo 107 Constitucional y la fracción IV, del artículo 5º, de la Ley de Amparo, dejan, a su juicio del Ministerio Público de la Federación intervenir en los juicios de amparo según que, en su opinión, el asunto que en estos se ventile, sea o no de interés público, según el autor de las reformas constitucionales y legales del 19 de febrero de 1951, la facultad de que se prevé al Ministerio Público de la Federación para que decida si interviene o no en los juicios de amparo, se apoya en la consideración de que cuando el acto reclamado consiste en actos civiles, se controvierten frecuentemente intereses patrimoniales particulares, que por lo general se caracterizan por pretendidas violaciones a las

leyes secundarias, pero no directamente a la Constitución. Se estima que en tales casos el Ministerio Público no tiene interés en el asunto, pues su tarea fundamental es dedicar su atención a problemas fundamentales constitucionales".³⁶

De la Obra el Juicio de Amparo del Maestro Ignacio Burgoa se puede extraer lo siguiente:

" A su vez, la fracción IV reformada del artículo 5º, de la Ley de Amparo dispone que es parte en todo Juicio de Garantías, el Ministerio Público de la Federación, quien podrá abstenerse de intervenir cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público".³⁷

Como se ve, esta disposición legal concede la facultad a dicha institución para estimar por si misma, a través del Procurador General de la República o del Agente respectivo, a fin de decidir si interviene o no como parte en el procedimiento constitucional correspondiente.

Para que el Ministerio Público de la Federación ejercite tal facultad discrecional de estimación, el órgano de control (Juez de Distrito, Tribunal Colegiado de Circuito o Suprema Corte de Justicia), debe necesariamente "darle vista" con la demanda de amparo de que se trate, a efecto de que, analizando la indole del acto reclamado, la materia en la que éste se hubiere realizado o pretenda realizar, la naturaleza de las violaciones constitucionales alegadas por el quejoso determine dicha institución si opta o no por comprender a título de parte en el juicio de amparo correspondiente.

Por ello, la apreciación del "interés público" como factor determinante de la intervención del Ministerio Público de la Federación en un juicio de garantías, queda, como hemos dicho, al exclusivo arbitrio de la referida

³⁶ HERNÁNDEZ, Octavio, "Curso de Amparo Instituciones Fundamentales", Editorial Porrúa, segunda Edición. 1983, págs 171 y 172.

³⁷ BURGOA, Ignacio, Ob Cit, Pág 333.

Institución, orientado mediante la exactitud de todos los elementos que concurren en la caracterización del amparo concreto de que se trate. Sin embargo la exposición de motivos de las modificaciones y adiciones, a la Ley de Amparo, en la parte relativa a la fracción IV, del artículo 5º de este ordenamiento, defiende algunos casos en que con o sin razón, concurre el "Interés Público", por lo que en los Juicios de Amparo relacionados con ellos la intervención del Ministerio Público de la Federación es necesaria.

Se ha dejado al Juicio del Agente del Ministerio Público de la Federación, la determinación de los casos en que debe intervenir, porque la respetabilidad de la Institución así lo exige, como porque siendo sus funciones esencialmente constitucionales, esta perfectamente capacitado para dilucidar que actos reclamados exigen su intervención y presencia en el Juicio Constitucional.

Del Jurisconsulto Héctor Fix Zamudio hacemos la siguiente cita:

*"El Código de Procedimientos Civiles de 1908 ya estimó al Ministerio Público como parte autónoma, pero sin fijarle en forma precisa sus atribuciones, y el artículo 5º; fracción IV, de la Ley vigente, establece que el Ministerio Público es parte en el juicio de amparo, pudiendo abstenerse de intervenir cuando el caso de que se trate, carezca a su juicio, de interés público, la falta de precisión en las funciones del Ministerio Público ha llevado a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a estimar que dicho funcionario es parte reguladora del juicio constitucional."*³⁸ y a su vez el maestro Ignacio Burgoa lo considera como una parte equilibradora de las pretensiones de las demás partes.

³⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor, Ob Cit, Pág. 263.

Sabemos que la acción de Amparo consta de tres elementos que le son fundamentales para que pueda nacer y son el sujeto, el objeto y el título o causa.

El objeto como centro de estudio en la acción de amparo es solicitar ante los órganos jurisdiccionales federales la protección constitucional (sentencia declarativa y en su caso condena), que se ha violado la Constitución (objeto inmediato) por una autoridad federal o estatal mediante un acto o por la expedición de una ley, y que se obligue a dicha autoridad a reparar al agraviado la garantía que se ha resuelto violada (ejecución de la sentencia) reintegrándole sus derechos e intereses jurídicos particulares (objeto mediato de la ejecución y del juicio de amparo).

En el objeto inmediato es necesario e importante hacer notar que al gobernado y al Estado les interesa que el Estatuto Constitucional no sea violado por cualquier órgano federal o local; pues cuando esto sucede, tanto el gobernado como el Estado tienen un mismo interés general o sea que se vinculan los intereses para que todo acto de autoridad violatorio de la Constitución sea restituido por la Institución procesal constitucional llamado Juicio de Amparo.

Tal parece que, en nuestra opinión, el legislador y la doctrina, a través de los autores del amparo primeramente citados, se han olvidado de tomar en cuenta el objeto inmediato de la acción de amparo; primeramente, al decir el legislador que en el juicio de amparo puede no existir un interés público o general, siendo que el interés que priva en dicho juicio siempre será de orden público, por ser fundamentalmente un medio de protección o tutela directo de

la Constitución General de la República, y dentro de ellas las Garantías Constitucionales.

Así también dichos autores mencionan, al que nosotros consideramos como objeto mediato, el principal fundamento para que el Ministerio Público de la Federación intervenga o deje de intervenir en el juicio de garantías, o sea que toman más en cuenta el interés jurídico patrimonial particular en el acto reclamado en la materia civil, y que son asuntos de naturaleza meramente privada.

No toman en consideración el interés público que existe al cometerse la violación de una o varias garantías constitucionales, en mi opinión en toda clase de Juicios de Amparo ya sea en materias de Civil, Penal, Administrativo o del Trabajo, debe intervenir como parte el Ministerio Público de la Federación por la consideración de que siempre debe existir un interés público en estos juicios.

3.1.1. LOS PRINCIPIOS DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

A continuación habré de referirme brevemente a los más destacados Principios que la Doctrina le atribuye a la Institución del Ministerio Público.

I.- El Ministerio Público constituye una unidad:

Los miembros del Ministerio Público deben formar un todo coherente y armónico, que depende de un superior común, en este caso lo es el Procurador General de la República. La representación del Ministerio Público es única e invariable, no importa cual sea el número de las personas físicas

que lo integran todas están sujetas a la identidad de mando y de dirección que corresponde al Procurador.

II.- El Ministerio Público es indivisible:

Este principio consiste en que cada uno de los funcionarios del Ministerio Público representa a la Institución, no obran en nombre propio sino en nombre de la sociedad, cuando se afecta el interés público.

III.- El Ministerio Público es independiente:

En lo que se refiere a la libertad en el desempeño de sus funciones, a la autonomía del criterio del Ministerio Público, sin otra sujeción que no sea la que impone la ley; debe permanecer al margen de toda influencia política o interés del gobierno. Su autonomía es muy relativa dada la condición de dependencia que guarda con el poder ejecutivo, y mientras no se desligue de éste y no se logre la inamovilidad de sus funcionarios no podrá tener plena libertad de acción, ni de ir en contra del criterio del ejecutivo, en los casos en que éste tenga interés que defender.

Se han mencionado en la ley y la doctrina, los principios de unidad, de indivisibilidad y de independencia que rigen al Ministerio Público, sin embargo, en mi opinión el Agente del Ministerio Público debe aplicar en la práctica el Principio de una Institución de Buena Fe, como vigilante de los intereses de los gobernados, vigilar en general por el cumplimiento de la Ley, garantizando su estricta observancia con rectitud a favor de los intereses sociales.

3.1.2. LAS FUNCIONES DEL ÓRGANO MINISTERIAL.

Antes de entrar al estudio de las Funciones de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la forma en que en la práctica ha desempeñado la tarea que respecto del juicio de amparo les encomienda la Constitución Federal de la República, retomaré los comentarios del Dr. Burgoa que hace respecto del magnífico trabajo que licenciado don Luis Cabrera presentó ante el Congreso Jurídico Nacional, sobre el tema "*La Misión Constitucional del Procurador General de la República*". En dicho trabajo el jurista, llevó a cabo un análisis de la función del Procurador General de la República y con ello del Ministerio Público de la Federación retomando a las siguientes conclusiones:

Afirma Luis Cabrera al respecto:

"La Función del Ministerio Público de la Federación en materia de amparo es la más alta y la más trascendental de las que la ley le asigna, porque significa la intervención de ese órgano para vigilar que los tribunales apliquen la Constitución.

Así pues, de las misiones encomendadas al Ministerio Público, la más alta y la más trascendental es la de procurar justicia, principalmente por medio de la intervención en la materia de amparo. Para nadie es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público, cuando se trata de amparos contra actos de las autoridades, tiene casi siempre que torturar su criterio no precisamente para procurar que la justicia ampare a los particulares contra actos de las 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 mero trámite y en la mayor parte ni siquiera son tomados en cuenta al dictarse la resolución si no es en un renglón de los resultandos."³⁹

³⁹ CABRERA, Luis, Ob Cit, Págs. 45 a 56.

La experiencia demuestra, sin lugar a dudas, la verdad que asiste al licenciado Luis Cabrera, al señalar las incongruencias que existen entre las diversas funciones que debe desempeñar el Ministerio Público y, sobre todo, la indiferencia con que son tratados los pedimentos de este funcionario en el juicio de amparo.

En realidad se considera la intervención del Agente Ministerio Público de la Federación en el amparo como un trámite molesto, impuesto por la ley y ni los Jueces de Distrito, ni mucho menos los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toman en consideración dichos pedimentos al formular sus sentencias, en muchas ocasiones, como dice el licenciado Cabrera, para simplemente referirse a ellos en los "resultandos" de sus resoluciones.

Esta situación, desafortunadamente se ha visto agravada como lo hemos visto anteriormente por la aplicación de la fracción XV del artículo 107 constitucional que establece lo siguiente:

"El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público."

Así pues, en nuestra opinión, además de que es necesario que el Procurador General de la República y el Ministerio Público de la Federación, que está bajo su mando, cumplan cuidadosamente su función específica en los Juicios de Amparo, siendo necesaria la modificación de la organización del Ministerio Público de la Federación, para hacer posible que realmente tenga como una Institución encargada, exclusivamente, de vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes, en su carácter de

guardián de los derechos del hombre y de la sociedad, y defensor de las garantías constitucionales, participando como lo mencioné anteriormente en todos los asuntos federales de interés público y ejercitando las acciones que tenga a su cargo, con sujeción a la ley.

Otro aspecto es que el Agente del Ministerio Público debe estar apegado a la estricta vigilancia de la legalidad es que puede estar de acuerdo con el quejoso en que efectivamente sus garantías fueron transgredidas o estar de acuerdo con la autoridad responsable y el tercero perjudicado en la subsistencia del acto reclamado por ajustarse este, al orden constitucional, o bien, puede estar en desacuerdo con ellos, pidiendo el sobreseimiento del juicio; lo que también quiere decir, que si el Ministerio Público está obligado a vigilar los principios de constitucionalidad y de legalidad, siempre intervendrá en juicio, y no dejará a su arbitrio, el abstenerse cuando según su opinión el asunto carezca de interés público, que es como lo faculta la ley, porque todo juicio de amparo tiene como finalidad el que no se violen las garantías constitucionales en bien de dicho interés.

Los Agentes del Ministerio Público pueden intervenir en el juicio de amparo como parte, interponiendo para ello los recursos que la Ley de Amparo señala, independientemente de las obligaciones que la misma la precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Aún, con todas esas funciones, que lo facultan para intervenir y para interponer todos los recursos que la ley señale en todo juicio de amparo, la actuación del Ministerio Público como ya he hecho mención, dista mucho de ser lo eficiente que debería ser, ya que generalmente se limita a emitir su

opinión sobre si debe concederse la protección de la justicia federal al quejoso, otorgar la suspensión o sobreseer el juicio. Por lo que propondría que se tomaran medidas encaminadas a hacer más eficiente la labor de los Agentes del Ministerio Público de la Federación dentro del Juicio de Amparo, ya sea que este intervenga como parte al señalársele como autoridad responsable, o bien como parte permanente en el Juicio de Amparo, para lo cual deben capacitarse verdaderos Agentes especializados del Ministerio Público en materia de amparo, de tal manera que actúen haciendo uso de las facultades que les otorga tanto la Constitución Federal como las leyes secundarias.

Así aunque el mismo Poder Judicial Federal y autoridades del mismo poder no le reconozcan a dichos Agentes ningún interés directo en los negocios en que intervenga, no se les reconozcan facultades para impugnar la revisión en contra de sentencias definitivas dictadas por los jueces de distrito en amparo indirecto, no se les reconozcan a su vez, facultades para impugnar sentencias absolutorias de segundo grado, los Agentes del Ministerio Público estén capacitados para cumplir con las facultades antes mencionadas y no tan sólo emitir opiniones.

Asimismo, debe obligarse al Ministerio Público a cumplir en forma efectiva con su misión de vigilar que se cumplan los principios de constitucionalidad y de legalidad, no sólo en los negocios en que interviene o en los que debería de intervenir, sino en todo el ámbito de nuestro orden jurídico. Así, debe ponerse aún más atención por parte de los Agentes en las denuncias de tesis contradictorias, que las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados emitiesen.

Otra función permanente es la que se corresponsabiliza con el juez para ordenar el proceso y obtener una buena administración de justicia, esto se ve reforzado por el artículo 113 de la Ley de Amparo que dispone que no se podrá archivar ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional, o apareciere que no haya materia para la ejecución.

La función del Ministerio Público de la Federación queda de manifiesto en que es parte en todos los Juicios de Amparo para sí representar a la sociedad, quien se ve agraviada por actos de autoridad no ajustados a la Constitución, así mismo queda facultado para interponer toda clase de recursos, vigilar la pluralidad del procedimiento, impugnar desviaciones de las autoridades en el proceso de amparo, para enderezar dichos desvíos.

Un aspecto que he observado en nuestro sistema legal, resulta la facultad concedida al Ministerio Público para impugnar, en los términos que la ley le prevenga, las sentencias definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponde al Ministerio Público, y resulta curioso, por ser una disposición legal discutida y aprobada por nuestro Poder Legislativo, que no se cumple porque la jurisprudencia de la Corte lo prohíbe y es la siguiente:

MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.- No puede el Ministerio Público promover en nombre de la sociedad en general, porque este recurso ha sido creado para proteger a los individuos contra la acción del Estado, cuando este ataca garantías individuales, y en tanto equivaldría como conceder el amparo al Estado contra el estado.⁽¹⁾

⁽¹⁾ Tomo IX, pág. 346, 17 de agosto de 1921, unanimidad 9 votos.

Y lo prohíbe, porque a una autoridad no se le pueden violar garantías individuales, aunque en la práctica se vean sentencias absolutorias de segunda instancia contrarias a las constancias procesales o simplemente que otorgan impunidad a una persona, sin que nadie pueda oponerse a ese problema legal con esto, también resalto que lo que le falta a nuestro orden jurídico es voluntad, porque aunque vemos que en este caso concreto existe la norma, ésta no se cumple o se buscan medios para desaplicarla.

Ante estas condiciones el Ministerio Público de la Federación no cumple, 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, sus incompatibilidades, ya que en nuestra triste realidad política no caben soluciones de carácter moral, sino soluciones jurídicas que correspondan a la realidad del medio social y político en que vivimos.

Para concluir con el presente tema, en nuestra opinión al Ministerio Público de la Federación deben distribuirse sus funciones para ser tomado en cuenta como debería por parte fundamental de las Autoridades del Juicio de Amparo pero nada de esto es posible si al Agente del Ministerio Público de la Federación no se le exige un mayor razonamiento jurídico convincente, para ser tomado en cuenta por parte del juzgador debiendo además fundar sus actos, tener una mayor actividad procesal, como sería la determinación de los presupuestos procesales, legitimación procesal, personalidad, la incompetencia del juzgador, los impedimentos de éste, causas de improcedencia y de sobreseimiento del Juicio de Amparo y en su caso de la suspensión del acto reclamado, todo esto por la razón de que los integrantes de la Institución del Ministerio Público de la Federación deben ser personas

capacitadas en la ciencia del derecho, para que su intervención en el juicio de amparo sea positiva en virtud de la buena fe que en ellos se ha depositado, para así responder a las necesidades actuales de la sociedad, y de esta manera hacer honor a las nobles funciones y finalidades que constitucional y legalmente tiene encomendada dicha Institución.

3.1.3. LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO.

Un criterio cuestionable que se ha hecho pensar por parte de las autoridades que la intervención del Ministerio Público de la Federación en el Juicio de Amparo es la de un regulador del procedimiento, es decir se ha planteado su intervención no como parte sino como un simple regulador, o sea una especie de vigilante y activador de los procedimientos de amparo.

El anterior criterio es totalmente absurdo, el único regulador del procedimiento es el Juez, así lo dice el artículo 157 de la Ley de Amparo, si bien como ya se ha hecho mención, ordena al Agente del Ministerio Público de la Federación en la vigilancia de esa función pública y lo mismo se deduce del artículo 113, que obliga a los jueces a no archivar ningún juicio sino hasta que quede enteramente cumplida la sentencia.

A fin de resaltar esta supuesta única misión del Ministerio Público de la Federación, se llega hasta el extremo de afirmar que es lo único que puede y debe hacer en el amparo, esto pareciere indicar la persistencia en el criterio de que el Ministerio Público de la Federación ya no actúe como parte verdadera como lo indica el artículo 107 fracción XV Constitucional y 5° fracción IV de la Ley de Amparo, sino a lo sumo como fiscalizador del

juzgador, misión que por lo demás resultaría disminuida de la dignidad judicial en el amparo.

Se debe tomar en cuenta que el Ministerio Público de la Federación, puede desempeñar los cuatro papeles que el artículo 5° de la Ley de Amparo señala para su intervención en un juicio de amparo, así puede actuar como quejoso, demandando la intervención de la Justicia Federal, puede además actuar como autoridad responsable, como tercero perjudicado y finalmente actúa como parte permanente en todos los juicios, en los términos de la fracción XV del artículo 107 constitucional.

La intervención del Ministerio Público como quejoso o agraviado tiene su fundamento en el artículo 107, en su fracción V, inciso c) segundo párrafo y dispone que en los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, inclusive por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales.

Por su parte el artículo 9° de la Ley de Amparo dispone, que las personas morales oficiales podrán acudir en demanda amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que reclama afecte los intereses patrimoniales de aquellos, así las disposiciones del artículo 8° de la Ley de Amparo indican que las personas morales privadas podrán solicitar amparo por medio de legítimos representantes, constituye el lógico antecedente del artículo 9° de creación posterior, y plasma la legitimación como quejoso o agraviados en el amparo a las personas morales oficiales.

El artículo 9° de la Ley de Amparo, está en plena vigencia, por lo tanto es una realidad que una persona moral oficial, que es la más alta en nuestro sistema federal, o sea la Federación, sea considerada como posible demandante, ahora bien, dentro de los procedimientos de amparo, en su calidad de Representante de la Sociedad, para hacer valer el derecho punitivo del Estado, no se le reconoce al Ministerio Público en manera alguna como debidamente legitimado para interponer la acción de amparo.

La intervención del Ministerio Público Local o de la Federación, con frecuencia concurre a los juicios de amparo como autoridad responsable. Principalmente en tratándose de órdenes de aprehensión en donde el Ministerio Público es convocado como autoridad responsable.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la autoridad en el amparo es:

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Lo son aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado.

El Ministerio Público es señalado como una autoridad ejecutora y el Juez es la autoridad ordenadora que regula el procedimiento.

La Intervención del Ministerio Público de la Federación como Tercero Perjudicado en el amparo solamente se puede dar cuando el Agente actúe en representación de la Federación, cuando el amparo correspondiente civil o administrativo se interponga por un supuesto agraviado, debe señalar al

* Tesis Jurisprudencia Novena Epoca, Semanario Judicial de la Federación; Tomo V febrero de 1997, PXXVII/97; pág. 118 unanimidad 10 votos, Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis Jurisprudencial número 300, de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO", Publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.

Procurador o alguno de sus Agentes, para que les pare perjuicio la resolución posiblemente favorable al quejoso. Así, como tercero perjudicado, si puede intervenir el Ministerio Público de la Federación.

Así el Ministerio Público de la Federación es parte permanente en todos los Juicios de Amparo como lo disponen el artículo 107, fracción XV constitucional y 5º de la Ley de Amparo.

a) Atribuciones de los Agentes del Ministerio Público, adscritos a los Tribunales Unitarios, Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito.

La intervención del Ministerio Público de la Federación ante los Tribunales Unitarios es en los negocios de la competencia de los Tribunales de su adscripción, formulando pedimentos, alegatos, desahogando las vistas e interponiendo los recursos que procedan para la defensa de los intereses que les están encomendados; vigilando los asuntos que hayan sido recurridos por los Agentes adscritos a los Juzgados de Distrito; expresando oportunamente los agravios que se causen, o ampliándolos en segunda instancia, promueven además, las pruebas que deben recibirse y resolverse en segunda instancia, se pueden desistir de los recursos, previo acuerdo del Procurador.

En los Tribunales de Circuito, formulan pedimentos de los asuntos que conozcan, cumpliendo además con lo que establece el artículo 169 de la Ley de Amparo en la que, una vez hechos los emplazamientos respectivos la autoridad responsable deberá remitir copia de la demanda de amparo al Ministerio Público y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito

dentro del término de tres días y al mismo tiempo rendirá su informe con justificación.

En los Juzgados de Distrito, el artículo 155 de la Ley de Amparo, establece que una vez abierta la audiencia constitucional se procederá a recibir las pruebas, y los alegatos por escrito y en su caso el pedimento del Ministerio Público de la Federación el cual podrá entregarlo en forma escrita o hacerlo en forma oral en la propia audiencia.

También corresponde al Ministerio Público de la Federación colaborar con el Juez para que los juicios no queden paralizados, especialmente cuando se alegue por los quejosos la aplicación por las autoridades de las leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, proveyendo lo que corresponda hasta dictar sentencia. Y cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, de la libertad, o entrañe deportación, destierro o alguna de las penas prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Federal.

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República también se consagran atribuciones al Ministerio Público de la Federación en relación al Juicio de Amparo.

- Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia.
- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.
- Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia.

Así tenemos que la intervención del Ministerio Público de la Federación en los juicios de amparo es también señalada en el artículo 146 de la Ley de Amparo, que se refiere al cumplimiento del acto preventivo o aclaratorio, cuando el acto reclamado afecte intereses más allá de los meramente particulares del quejoso.

Así, que dentro de los actos que puede realizar el Ministerio Público de la Federación dentro del Juicio de Amparo tenemos los siguientes: en la aclaración de la demanda, formulando pedimento, ofreciendo y desahogando pruebas, puede formular repreguntas a testigos y peritos, objetar documentos, puede asistir al desahogo de la inspección ocular, alegar verbalmente o por escrito, solicitar copias o documentos a las autoridades o interponer recursos.

Muy amplio es, pues, el campo de acción en la que interviene el Ministerio Público de la Federación en el Juicio de Amparo.

B) La Formulación del Pedimento y la Facultad de abstención.

En todo Juicio de Amparo debe emplazarse al Ministerio Público de la Federación para darle la intervención que legalmente le corresponde, de conformidad con el artículo 5º fracción IV, de la Ley de Amparo. Dicha intervención ha de ser también, de acuerdo con el artículo 107 fracción XV, de la Constitución General de la República, para que la citada institución, decida de manera discrecional si interviene o no en el Juicio de Garantías de que se trate.

En la Ley de Amparo en su artículo 124, fracción II, al referirse a la suspensión del acto reclamado, cuando esta sea a petición de parte, se decretará cuando ocurran los siguientes requisitos:

I.- Que la solicite el agraviado

II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, señalando que dichos perjuicios al interés social o las contravenciones al orden público se siguen cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave; el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que

envenecen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares.

De esta forma, La Ley de Amparo es clara al establecer dichas hipótesis, por las cuales no debe concederse la suspensión del acto reclamado, las cuales son evidentes, que interesan a la sociedad y que al ser reguladas por la misma, se convierten en un interés público y la afectación al interés de la sociedad hace improcedente el otorgamiento de la providencia cautelar mencionada.

Por otra parte, y respecto a la intervención del Ministerio Público de la Federación en los juicios de amparo, debe destacarse el Acuerdo 3/84, expedido por el Procurador General de la República, Sergio García Ramírez, el 23 de abril de 1984, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, que precisa la obligación de los Agentes del Ministerio Público de la Federación de intervenir en todos los juicios de amparo, pudiéndose abstener los Agentes de formular pedimentos en los juicios siempre y cuando se ajusten en esos casos a los acuerdos generales o especiales dictados por el Procurador, en la inteligencia de que la abstención del pedimento no significa que el Ministerio Público de la Federación decline la facultad de intervenir en el proceso.

Algunas de las cuestiones relevantes para el interés público según el presente acuerdo, y que son manejadas, en un proceso de amparo concreto y que obligan a los Agentes a intervenir de manera preferente y destacada son las siguientes:

- 1) Se impugne la intervención por parte de la Federación en las atribuciones de los Estados, o parte de estos en las correspondientes a ellas;
- 2) Se contemple el cumplimiento o la impugnación de tratados internacionales;
- 3) Cuando se afecte directa o indirectamente las atribuciones o el patrimonio de la Administración Pública Descentralizada y Paraestatal de la Federación, de los Estados o de los Municipios;
- 4) Cuando se cuestione la constitucionalidad de leyes o reglamentos locales;
- 5) Cuando se impugne la interpretación directa de un precepto constitucional por parte de las autoridades responsables o se considere la desatención de un criterio jurisprudencial firme;
- 6) Cuando se afecten derechos sociales que establece la constitución Federal, en lo que respecta a la protección a la familia, de menores e incapacitados, a la legítima tenencia de la tierra, a la justicia en las relaciones laborales, al orden social económico y en general, a otras materias de contenido eminentemente social;
- 7) Cuando se trate de cuestiones análogas o conexas a las anteriores ejemplificadas, en las que por su importancia o trascendencia sociales se requiera la preferente y eficaz intervención del Ministerio Público de la Federación en su prioritaria función de vigilancia de la constitucionalidad.

De conformidad con lo anterior, el Ministerio Público de la Federación podrá abstenerse de intervenir en el juicio constitucional cuando no se dan las causas de interés público. Su intervención depende de tales causas, pero

cuando no las hay se limita a la formulación de un pedimento, en el que se referirá concretamente a las causales de improcedencia de la instancia, tanto las correspondientes al ejercicio de acción de amparo como las relativas a la interposición de recursos; en cuanto al fondo, se refiere estrictamente a las cuestiones relacionadas con el interés público que le corresponde vigilar, fijando la posición del Ministerio Público de la Federación en la controversia.

Pero cabe aclarar que ninguna ley señala el concepto de lo que es el interés público, ni establece sus causas, es por ello que la facultad de abstención del Ministerio Público de la Federación en el juicio de amparo no está delimitada con precisión y menos aún, la función que debe desempeñar dicha Representación Social Federal como parte en el juicio de amparo.

De la facultad de abstención que se otorga al Ministerio Público de la Federación en los juicios constitucionales, cuando a su juicio, el asunto carezca de interés público, nos hace llegar a pensar, que existen juicios de amparo con interés público y juicios que carecen de éste, y que por lo mismo, el Procurador General de la República y sus Agentes del Ministerio Público de la Federación tienen legitimación para actuar en los juicios de garantías que les interesen, o bien, para abstenerse de intervenir.

La facultad de abstención se otorgó en la reforma al artículo 107 en su fracción XV, de 1950, dicha reforma fue publicada en la exposición de motivos en el Diario Oficial de la Federación, y exponía: ***"El Ministerio Público Federal, a través del Procurador General de la República o del Agente del Ministerio Público que al efecto designare, siempre ha sido parte en todos los juicios de amparo, lo cual ha dado la posibilidad de***

presentar sus consideraciones fundamentales como regulador del juicio". Sin embargo debe modificarse esta regla en el sentido de que tanto el Procurador General de la República como el Agente que designe pueda abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que de trate, carezca a su juicio, de interés público.

Ahora bien, una vez que el agente del Ministerio Público de la Federación es emplazado conforme a derecho para que haga uso de su intervención y decida esta en forma acertada, emitirá un pedimento que formulará por escrito solicitando los autos al órgano respectivo, dicho pedimento lo entregará en la audiencia respectiva o con autoridad a ella, pues el objetivo es que el Ministerio Público de la Federación tenga injerencia en el juicio de amparo, a efecto de que se cumpla con una de las misiones que tiene asignadas y que consiste en velar por los derechos de la sociedad mediante una estricta observancia de la constitución, por lo que intervendrá ante el órgano jurisdiccional emitiendo las consideraciones que mejor convengan a dicha sociedad. En tal virtud sus obligaciones se reducen en todo a la vigilancia, asesoramiento y equilibrios procesales, pretendiendo hacer valer los derechos de la sociedad a la que representa cuando se afecten intereses de orden público, pudiendo así, promover alguna acción ante el órgano jurisdiccional correspondiente, solicitando fecha para la audiencia, ofreciendo pruebas o interviniendo en su desahogo, o interponiendo algún recurso.

Sin embargo, pocas veces hace uso de esos derechos, y también pocas veces se toma en cuenta, el pedimento formulado por él mismo, pues

por lo general, formula un pedimento que en la mayoría de los casos es un machote y sólo se realiza pedimentos de contenido profundo, cuando se trata de asuntos muy delicados (fraudes, asuntos de carácter político), y de los cuales tiene que dar aviso a la Procuraduría General de la República, a la Dirección General de Amparo para recibir instrucciones precisas para actuar en el juicio correspondiente.

Como puede verse la mayoría de las veces el Agente del Ministerio Público de la Federación no actúa conforme lo establecido en la Constitución, en cuanto a la vigilancia de la legalidad en los juicios, sino que se manejan a través de intereses políticos que desgraciadamente no permiten un avance en la propia impartición de justicia así como un buen control en la legalidad de los juicios.

La relevancia o irrelevancia de la intervención del Ministerio Público de la Federación dependerá de la profundidad con que las autoridades del Juicio de Amparo tomen en cuenta sus argumentos jurídicos; es decir, si la autoridad hace una labor opaca, superficial, poco profunda, sobre los pedimentos que emita el Agente del Ministerio Público de la Federación, hará que su intervención se tome de una manera formal y escueta. Los Agentes del Ministerio Público ante esta dificultad deben tomar muy en cuenta su responsabilidad, emitiendo consideraciones conocedoras, autorizadas y profundas en contenido, su labor se tomará en una influencia en el ánimo del juzgador de amparo en uno u otro sentido. La abstención de su formulación del pedimento, no implica que decline su facultad de intervenir como parte en

los juicios constitucionales para vigilar la estricta legalidad del procedimiento.

Es necesario que los agentes del Ministerio Público de la Federación cuiden de sobremanera los planteamientos y fundamentación de los mismos, en razón de la función que desempeña en el juicio de amparo, pues, de no hacerlo así, justificarían las objeciones que se han hecho a su injerencia en el amparo, ya que, incluso se ha llegado a pensar de manera equivocada que, su no intervención en el mismo en nada perjudicaría.

C) Los Recursos.

Etimológicamente, la palabra *recurso* proviene del latín *recursus*, que significa acción y efecto de recurrir, y volver el curso. En sentido más amplio, se utiliza como sinónimo de defensa general y, en forma restringida, como medio de impugnación.

Jurídicamente el recurso se considera como el medio de defensa legal por el cual se acude, dentro de un procedimiento, ante la autoridad jurisdiccional o administrativa, con una demanda o petición para impugnar un acto de la misma ante otra autoridad distinta, por considerar que se le acusa algún agravio, el que hará valer y que vendrá a concluir con otra resolución que, según el caso, confirmará, revocará o modificará la resolución impugnada.

En materia de amparo, el recurso es considerado como el medio de impugnación que la ley otorga a las partes para que combatan resoluciones que les afectan, en virtud de que les causan agravios.

La Ley de Amparo reconoce en su artículo 82 los siguientes recursos:
revisión, queja y reclamación.

En la práctica el recurso más promovido es el de revisión, le sigue el de queja y posteriormente el de reclamación.

En el juicio constitucional, el Ministerio Público de la Federación se encuentra legítimamente facultado para interponer los recursos que la Ley de Amparo otorga a favor de las partes.

Dicha legitimación deriva de la calidad de parte que la propia ley le atribuye a esta institución social en la fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo, lo cual en lo conducente estatuye:

- Artículo 5º .-"Son partes en el juicio de amparo":
IV.- "El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala ésta ley....."

Así como la siguiente jurisprudencia:

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. ES PARTE EN EL JUICIO DE GARANTIAS Y PUEDE INTERPONER LA REVISIÓN AUN EN EL AMPARO CONTRA LEYES, SOLO CUANDO LA MATERIA DE LA LEY IMPUGNADA AFECTE SUS ATRIBUCIONES.- "El artículo 5º, fracción IV de la Ley de Amparo, reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federaciones dieciséis de enero de 1984, establece que el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, con sus facultades para intervenir en todos los juicios e interponer el recurso de revisión, aun en el amparo contra leyes, pero ello no significa que tenga legitimación ad libitum ni en todos los casos, sino únicamente cuando la constitución o las leyes le encomienden la defensa del interés específico como propio de su representación social, pues aun cuando el artículo 2, fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, le señalan genéricamente la tarea de velar por el orden

constitucional, esta debe interpretarse sin démerito de los principios que rigen todo juicio y, en especial, el de amparo, en cuanto que las partes solo están legitimadas para interponer los recursos en contra de las resoluciones que afecten el interés que respectivamente les corresponden. Por tanto, el Ministerio Público Federal esta legitimado para interponer el recurso de revisión tratándose de las disposiciones contenidas en el artículo 102 constitucional y en los ordenamientos legales penales relativos que le otorgan las atribuciones para perseguir ante tribunales los delitos del fuero federal, lo mismo en todos aquellos casos y materias en que el orden legal le señala específicamente a dicho representante de la sociedad la defensa de un interés. Por el contrario, si con sola invocación genérica o abstracta de defender el orden constitucional, se percatara que el Ministerio Público Federal puede interponer revisión en el juicio de garantías a su libre voluntad y en cualquier caso, no se estaría sujeto la comprobación objetiva de los seguimientos de la norma, sino a la expresión subjetiva del recurrente, además de que tratándose del amparo contra leyes, trastornaría el equilibrio procesal de las partes en perjuicio del quejoso, en virtud de que su intervención solo vendría a reforzar la posición de las autoridades responsables, tanto de las que expiden, como de las que promulgan leyes."

La legitimación del Ministerio Público de la Federación para interponer recursos en el juicio de amparo se corroboró mediante la reforma de 29 de diciembre de 1979, publicada con fecha 7 de enero de 1980, en donde se retiró la facultad discrecional de este para intervenir en el juicio de garantías cuando el caso de que se trate afecte, a su juicio, el interés público, pudiendo ejercitar dicha facultad para promover la pronta y expedita administración de justicia.

El Ministerio Público de la Federación como parte autónoma del juicio constitucional debe velar por el exacto cumplimiento de la constitución y de la aplicación de las leyes, que es un interés sui generis. Pero también es claro que el juicio constitucional solo puede seguirse por la parte a quien

* Jurisprudencia 4/ 1991, sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

perjudique la ley o el acto que lo motive, es en este caso evidentemente que el Ministerio Público de la Federación no tiene ningún interés directo en dicho acto que sólo afecta a quien lo promueve. En tal virtud y apoyándonos en el principio de instancia de parte agraviada, el recurso de revisión específicamente, puede ser promovido por el Ministerio Público de la Federación cuando afecte directamente al mismo interés en su interés propio, velar por la observancia del orden constitucional y legal en los casos de procedencia del juicio de garantías, razón por la cual dando el Ministerio Público de la Federación considere que una resolución, ya sea de contenido favorable o en contra de alguna de las partes que intervienen en el juicio de amparo, no se ha dictado por el juzgador del amparo observándose la Constitución y la ley respectiva, este tiene la facultad de impugnarla a través de los medios de defensa procesales que establece la ley de la materia independientemente de que las partes afectadas lo hagan valer o no.

De lo anterior podemos decir que si dicha institución social como parte en el juicio constitucional se considera como tal, debe estar investida con todas las facultades que se atribuyen a las partes, para no violar, como ya se mencionó, el principio de igualdad entre las partes en un juicio.

El citado artículo 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo estatuye que el Ministerio Público de la Federación puede interponer recursos ***“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”***. Pero también señala que: ***“tratándose de amparos indirectos en materia civil y***

mercantil, en que solo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, no podrá interponer los recursos que le señala la ley de la materia". En este sentido, la facultad determinante de la interposición de recursos por el Ministerio Público de la Federación en juicio de amparo en estas ramas del derecho, radica en que en la práctica, existen varios actos civiles y mercantiles en los que el Ministerio Público de la Federación no tiene intervención o actividad a desarrollar, especialmente en la rama civil; y por lo general, son asuntos de interés particular, ya que afectan solo a estos, sin embargo, existen otros puntos como el familiar: (divorcio, pérdida de la patria potestad, alimentos, tutelas, minorías de edad), en los que esta Institución social debe manifestar su parecer vigilando normas de orden público, su recta aplicación y constitucionalidad.

Ahora bien si se pretende que el Ministerio Público de la Federación vele con toda eficacia por los intereses de la sociedad en un juicio de amparo de interés público, es indispensable que su actuación procesal como parte no se contraiga a la sola formulación de su pedimento o dictamen con relación a las cuestiones de fondo y suspensional, como sucede en la realidad, sino que deben otorgársele todos los derechos que la Ley y la jurisprudencia consagran a favor de las demás partes en el juicio de garantías, sobre todo como se ha mencionado en el interponer los recursos que procedan (revisión, queja o reclamación), a efecto de que las resoluciones contrarias o desfavorables a sus pretensiones o que de alguna manera afecten los intereses de la sociedad, serán debidamente estudiadas en la alzada y, en su caso, se revoquen. Por ello, consideramos que la jurisprudencia de la Suprema Corte que califica al Ministerio Público de la Federación como

simple "parte reguladora" del procedimiento de amparo y que le prohíbe trascendentales derechos procesales, como el de interponer recursos, debe corregirse en el sentido ya indicado para adaptarse a la tendencia que ha las reformas constitucionales y legales en lo que atañe a la intervención de dicha institución social en el juicio de garantías.

A mayor abundamiento, en términos estrictamente legales, el Ministerio Público de la Federación está procesalmente legitimado para interponer los recursos de revisión y queja contra las resoluciones que se dicten en el juicio de amparo en sus respectivos casos. Esta legitimación la prevé con toda claridad el artículo 96 de la Ley de Amparo al prescribir que los citados medios de impugnación pueden ser interpuestos *"Por cualquiera de las partes"*, teniendo indiscutiblemente esta calidad la referida Institución social según el artículo 5°, fracción IV, del ordenamiento reglamentario del juicio constitucional.

Concluyendo, se puede afirmar que el Ministerio Público de la Federación es parte autónoma en el juicio de amparo, teniendo una propia intervención procesal, por lo que le competen todos y cada uno de los actos procesales referibles a la actividad de las partes.

EL MINISTERIO PÚBLICO EN OTRAS
LEGISLACIONES.

4.1. COMPARACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO CON OTRAS LEGISLACIONES

Distintos son los tratamientos que en los países de nuestra cultura contemporánea se da al acusador público, dentro de las facultades y atribuciones el más importante ejemplo de normatividad jurídica es el modelo del Ministerio Público francés.

Del Ministerio Público francés, ya se ha comentado que es el modelo que fundamentalmente inspira a nuestro Ministerio Público de la Federación, precisando inclusive cómo históricamente se va conformando y modificando hasta encontrar, como lo hemos visto, un Ministerio Público mexicano que en cualquier forma es en parte francés en su estructuración procesal penal; parte español, en algunos aspectos o etapas del enjuiciamiento; y parte angloamericano, sobre todo en lo que toca a sus funciones no estrictamente penales. Pero en todo momento siempre mexicano: en su específica imagen que le da vida, en su filosofía, en su funcionamiento y en su aplicación a la problemática mexicana.

Respecto a su inspiración, quizá el mejor comentario sería que el Ministerio Público mexicano es procesalmente europeo y en sus atribuciones constitucionales no penales sigue un desarrollo que se ha ido incrementando en los países latinoamericanos, para alcanzar metas funcionales que le lleven a ser instrumento de una justicia social.

4.1.2. ESPAÑA

En los términos del Real Decreto del 21 de junio de 1926, el Ministerio Fiscal español se constituye como una carrera autónoma de la judicial, con la cual de hecho había estado fundida, permitiéndose así establecer a la Institución como una dependencia del Ministerio de Justicia.

Se conformaba dicha Institución con un Procurador General (Fiscal), ante la Corte de Justicia de Madrid, ayudado de un Abogado General (Teniente Fiscal), y de otro asistente de un Procurador General ante cada Corte de Apelación (Audiencias territoriales), asistido de un Abogado General y de uno o más ayudantes, según la importancia del oficio; y de un Procurador del Rey ante cada tribunal de primera instancia. Todos los miembros eran nombrados por el Gobierno a propuesta del Procurador General de la Corte de Apelación, y de este último, en cuanto se tratase del Procurador del Rey.

Al Ministerio Fiscal correspondía hacer observar la ley; sostener la integridad de las atribuciones de la magistratura defendiéndola de cualquier ataque; servir los intereses del Estado, de los menores, de los sujetos a interdictos, ausentes; y ejercitar la acción penal por los delitos y contravenciones de que tuviera conocimiento.

Admitía la legislación de la época, la acción popular para los delitos perseguibles de oficio, aunque en la práctica fuere escasamente ejercitada.

El 10 de Enero de 1967, se expide una Ley Orgánica del Estado, en su fracción primera del artículo 35 se expresa: El Ministerio Fiscal órgano de

comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia, tiene por misión promover la acción de la Justicia en defensa de los intereses públicos titulados por la Ley y procurar ante los Juzgados y Tribunales el mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social.

El Ministerio Fiscal en España se conducía en aquella época como un órgano consultivo y asesor de los tribunales; promotor oficial de la acción de la justicia, que llevaba consigo la función complementaria de ser representante de la Sociedad ante los tribunales de todo orden; y finalmente a una función de defensor de la Ley, velando por su estricta y adecuada aplicación.

Finalmente habrá que reubicar al Ministerio Fiscal español en la realidad constitucional vigente. En los términos del artículo 124 de la actual Constitución Española *"el Fiscal General del Estado es nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, así como velar por la independencia de los Tribunales, y procurar ante estos la satisfacción del interés social"*.⁴⁰

Ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación, y dependencia jerárquica, y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

⁴⁰ *"Diccionario Jurídico Espasa"*, Editorial Espasa Calpe, Primera Edición, Madrid 1998, Pág. 641.

El Ministerio Fiscal, está legitimado, al igual que los agraviados y las autoridades, la policía judicial depende de los jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que su ley establece.

4.1.3. ALEMANIA

En Alemania había un cuerpo del Ministerio Público ante cada uno de los 18 países de que constaba el Reich, dependiente del respectivo Ministerio de la Justicia; un Ministerio Público adscrito al Tribunal del Imperio, constituido por un Procurador Superior y de tres Procuradores nombrados por el Presidente del Reich, a propuesta del Consejo del Imperio.

El Ministerio Público, o Procuraduría de Estado, compuesto de miembros permanentes, estaba organizado sobre el sistema francés. Constituía un cuerpo único e indivisible y los oficiales que lo formaban, unidos por el vínculo jerárquico, eran agentes del poder ejecutivo y representantes del Estado.

El Procurador Superior tenía autoridad sobre todos los funcionarios del Ministerio Público de su jurisdicción, y el Procurador del Estado sobre los miembros de su oficio.

Al Ministerio Público de cada estado confederado compete el ejercicio de la acción penal, por delitos cometidos en sus respectivos territorios, salvo los de competencia del Tribunal del Imperio, que les correspondían al Ministerio Público del Imperio, quien también debía proveer los recursos para la revisión de conflictos positivos o negativos de competencia, entre dos o

más Procuradores Superiores de Estado, pertenecientes a diversos países confederados.

En la República Democrática, ahora ya fusionada con la Federal, existía una ley de la Procuraduría de ese país, expedida el 7 de abril de 1977, que regula la Institución como órgano central que unifica el poder socialista del Estado, implementa las decisiones del Partido de la Clase Trabajadora con base en la Constitución, las leyes y otras provisiones legales de la República; y supervisa la estricta observancia de la ley socialista.

La Procuraduría conduce la lucha contra el crimen; tiene la obligación de tomar las medidas autorizadas contra los delincuentes; protege el orden, la propiedad y la economía nacional socialista; protege, salvaguarda, y apoya los derechos y los intereses ciudadanos legalmente garantizados; y refuerza la conciencia de los ciudadanos para promover sus actividades sociales y los aspectos preventivos.

4.1.4. PAISES LATINOAMERICANOS.

Hemos seleccionado algunas de las legislaciones latinoamericanas, sin restarle importancia a las otras legislaciones, estas son las que más se asemejan con el Ministerio Público de la Federación en el derecho mexicano.

4.1.5. GUATEMALA.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley Orgánica del Ministerio Público de Guatemala, el Ministerio Público es una Institución auxiliar de los Tribunales de la Administración Pública, que tiene a su cargo ejercer la

personería de la Nación; representar provisionalmente a los ausentes, menores e incapaces que no tengan personalidad legítima; intervenir en aquellos asuntos en que este llamado a hacerlo por ministerio de la ley; promover las gestiones necesarias para obtener la recta y pronta administración de justicia; asesorar jurídicamente a la Administración Pública e intervenir en todos los demás negocios que las leyes determinen.

El Jefe del Ministerio Público es el Procurador General de la Nación, y dirige a la Institución, pero puede delegar sus facultades en otros funcionarios, u otorgar poderes para asuntos determinados, con exclusión de la representación de la Nación, que no es delegable.

Es nombrado por el Presidente de la República, que lo escoge de una terna propuesta por el Consejo del Estado; y el Ministerio Público consta de tres secciones: Procuraduría, Fiscalía y Consultoría. A cargo de cada una de ellas esta un Jefe de Sección, nombrado por el Procurador General.

En todos los asuntos judiciales o administrativos en que el Ministerio Público intervenga, sea como parte o porque se le haya oído en cumplimiento de la ley, puede interponer los recursos ordinarios o extraordinarios que ella le autorice.

En los términos del artículo 58 de su Ley Orgánica el Procurador de General de la Nación deberá presentar anualmente al Congreso de la República en los primeros diez días de sus sesiones ordinarias, un informe sobre el funcionamiento del Ministerio Público conteniendo además, recomendaciones respecto a modificaciones convenientes en la materia de su incumbencia.

4.1.6. EL SALVADOR.

La Constitución Política del El Salvador en sus artículos 97 a 100 inclusive, establece al Ministerio Público dividiéndolo en dos grandes cuerpos: el Fiscal General de la República, el Procurador General de los Pobres.

Al primero corresponde defender los intereses del Estado y la Sociedad, denunciar o acusar personalmente a los funcionarios, intervenir personalmente o por medio de fiscales en los juicios que dan lugar a procedimientos de oficio; defender los intereses fiscales; y otras funciones de interés público. Es el jefe, de los fiscales de la Corte Suprema de Justicia, de las Cámaras de Segunda Instancia, de los tribunales militares, de los tribunales de primera instancia, y de los de hacienda.

El Procurador General de Pobres defiende a las personas e intereses de los menores e incapaces; de asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos, y encabeza a los procuradores de pobres de todos los tribunales y de los procuradores del trabajo.

4.1.7. COLOMBIA.

La Constitución Colombiana, precisa en su artículo 142 que el Ministerio Público será ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno de un Procurador General de la Nación, por los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito y por los demás Fiscales que designe la ley.

El Procurador es elegido por la Cámara de Representantes, de entre una terna enviada por el Presidente de la República; los Fiscales de los

Tribunales Superiores directamente por el Presidente; y de los Juzgados Superiores y los de Circuito por el Procurador General, de listas presentadas por los Fiscales de los respectivos Tribunales Superiores.

A todos ellos corresponde defender los intereses de la Nación; promover la ejecución de leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, vigilar la conducta oficial de los empleos públicos, y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social.

4.1.8. ARGENTINA.

El más alto funcionario del Ministerio Público ante la Justicia Federal en Argentina, es Procurador de la Nación, quien es designado por el Presidente de acuerdo al Senado. A éste le corresponde ejercer la pretensión pública penal en los casos de competencia originaria, de la Corte Suprema; emitir dictámenes sobre cuestiones federales sometidas a la decisión de la Corte Suprema en las causas en que no intervenga como parte; asistiendo a ciertas reuniones de la Corte; interviene en las causas en que hubiesen sido parte los Procuradores Fiscales Federales de primera y segunda instancias; vigilando la actuación del Ministerio Público ante los Tribunales Federales Inferiores. De acuerdo con una antigua práctica el Procurador General realiza funciones de asesor jurídico del Poder Ejecutivo Nacional, y también puede integrar la Corte Suprema en los casos de recusación, impedimento o licencia de algunos de sus miembros.

Del Procurador General dependen dos Procuradores Fiscales de la Corte Suprema, quienes no solo representan al Fisco Nacional, sino que intervienen en otras causas que les precisa la ley. Existen además

Procuradores Fiscales ante cada una de las Cámaras Federales de Apelaciones. Debe señalarse igualmente que hay procuradores fiscales federales que intervienen en los procesos civiles, comerciales, contenciosos administrativos, en los que vigilan la legalidad y otras cuestiones de interés general.

Ante la Justicia del Trabajo existe un Procurador y un Subprocurador General, que constituyen el Ministerio Público del Trabajo.

Existen organismos encargados de ejercer el Ministerio Público Fiscal, que actúan en asuntos de naturaleza civil o penal. En la Provincia no se les otorga la calidad de representantes de los intereses patrimoniales ya que esta función se les reconoce a funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, sea que se les denomine Fiscal del Estado, Procurador del Tesoro u otro similar.

Como rama autónoma del Ministerio Público, existe en Argentina el Ministerio Público Pupilar, que vela por la persona y los derechos de los menores e incapaces, en los casos en que se requiera de esa representación⁴¹.

⁴¹ "Legislaciones Jurídicas en el Extranjero". Revista Mexicana de Justicia Editorial Procuraduría General de la República. 1999. Pág. 231

CONCLUSIONES

PRIMERA. - Al desempeñar el Ministerio Público de la Federación, en el Juicio de Amparo una doble función; como parte vigilando la legalidad del procedimiento constitucional tal y como se encuentra contemplado tanto en la fracción XV del artículo 107 de la Constitución Federal como en la fracción IV del numeral 5 de la Ley de Amparo; y por otra parte como representante de la sociedad de acuerdo a lo plasmado en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, tomando en consideración lo descrito, la autoridad encargada de discernir las controversias constitucionales debe pronunciarse en un marco de tecnicismo jurídico respecto a las opiniones que el Órgano Ministerial emite en aquellos asuntos de interés público

SEGUNDA. - Es cierto que durante el desarrollo del presente trabajo se ha propuesto que los Tribunales Federales que conozcan del Juicio de garantías, deben pronunciarse respecto de las opiniones emitidas por el Ministerio Público de la Federación, empero, tampoco pasamos desapercibido que la calidad Jurídica del representante social debe mejorar con ayuda no solo de mayor presupuesto para la creación de mayores infraestructuras para la procuración de justicia, sino que además debe exigirsele a la autoridad ministerial un estudio profundo y serio como se le exige su investidura, de los asuntos que conoce, lo cual permitirá que sus opiniones contengan una defensa real de los intereses sociales.

TERCERA. – Atendiendo a lo expuesto, pretendemos que la figura del Ministerio Público de la Federación, respecto a su intervención en el juicio de amparo no solo adquiera mayor relevancia ya que aún cuando tanto nuestra máxima ley reglamente su intervención ello no impide que de manera real sea ignorado por los tribunales encargados de resolver las controversias del orden constitucional sino que además pretendemos que al exaltar el trabajo que desempeña la representación social, este sea desempeñado con verdadera entrega y convicción.

CUARTA.– Por otra parte una vez que ha quedado establecido que la ley de amparo establece de manera clara los casos concretos en los que ha de intervenir el Ministerio Público de la Federación, a nuestro juicio resulta inútil que intervenga en los casos de derechos privados ya que ello acarrearía retrasar de manera injustificada la tramitación de esos asuntos.

QUINTA.- Es de suma importancia resaltar que el Ministerio Público de la Federación, se ha rezagado notablemente en la salvaguarda de los intereses de los núcleos de población desprotegidos tales como los que regula la materia agraria en donde desde luego tiene interés público, por ello es necesario que de manera más enérgica, se exigiere su participación efectiva en estos casos y por tanto deje de limitarse ha a dar opiniones de manera superflua o por circulares de la Procuraduría General de la República, en el que determina el grado de importancia de los juicios sobre la base de la trascendencia social para algún estado, asuntos relevantes o por la cuantía es importante la unificación de criterios para lo que considera relevante la mayoría de las personas o no de un grupo de funcionarios.

SEXTA. - A lo largo del presente trabajo hemos concluido que por interés público se debe entender como la relevancia jurídica que la sociedad exige en tratándose de los bienes que le merecen mayor importancia tales como la vida, la libertad, la salud y la sana convivencia social, por ello resulta indispensable a fin de evitar diversos criterios respecto al concepto que hemos enunciado que en la ley se aclare que debemos entender por interés público para evitar que quede al libre albedrío del Agente del Ministerio Público de la Federación, este concepto ha dado lugar a que la intervención de dicha institución social en el juicio de amparo se haya convertido en una facultad discrecional, pues, puede abstenerse de intervenir cuando a su juicio carezca de interés público.

SEPTIMA.- Los integrantes de la institución del Ministerio Público de la Federación, deben ser personas capacitadas en la ciencia del derecho, para que su intervención en el juicio de amparo sea positiva y que los pedimentos y demás escritos que elaboren, sean eficaces en las resoluciones en virtud de la buena fe que en ellos se ha depositado, para lograr las funciones y finalidades que constitucional y legalmente tiene encomendadas dicha institución.

OCTAVA.- Cabe señalar que algunos de los pedimentos que formula el representante social carecen muchos de ellos de razonamientos lógicos jurídicos, que justifiquen su intervención, ya que siendo el representante de la sociedad debe fundar y motivar sin reparo todos sus actos, en consecuencia creemos que esta tesis propone no solo el formular conclusiones para que los pedimentos del órgano ministerial sean

estudiados, sino además reconozcamos que el presente trabajo sería inútil, sino se actúa de manera correcta por parte del representante social.

NOVENA.- Si el Ministerio Público de la Federación es parte en el juicio de amparo y se abstiene de intervenir cuando el acto reclamado afecte interés público debe ser objeto de responsabilidad penal y civil, como servidor público que es, por no cumplir con la función asignada por ley.

DECIMA.- Los Agentes del Ministerio Público de la Federación, deberán de responder a las necesidades actuales de la sociedad de manera eficaz siendo que de esta manera se justifica la confianza depositada en esa institución pública por Nuestra Carta Magna, ya que es vigilante del proceso constitucional.

BIBLIOGRAFIA**DOCTRINA**

Arrellanó García, Carlos "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa; 8ª edición México 1993.

Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. "Proceso, autónomo, posición y defensa", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3 edición, México, 1991.

Burgoa, Ignacio "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa 10ª edición; México 1994.

Burgoa, Ignacio "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa 10ª edición; México 1992.

Briseño Sierra, Humberto "El Amparo Mexicano" 1ª edición Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor México, 1981.

Cabrera, Luis. "La Misión Constitucional del Procurador de la República", Ediciones Botas 2ª edición; México 1973.

Castro, Juventino, V. "El Ministerio Público en México, Funciones y Disfunciones" Editorial Porrúa 1992.

Castro Juventino V. "La Procuración de la Justicia Federal". Editorial Porrúa, México 1993.

Franco Villa, José. "El Ministerio Público Federal", Editorial Porrúa 7ª edición; México 1997.

Fix Zamudio, Héctor. "La Función Constitucional del Ministerio Público, Anuario Jurídico", México, 1978.

García Ramírez, Sergio. "Justicia Penal", Editorial Porrúa, México 33ª edición; México, 1993.

Gómez Lara, Cipriano. "Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, 5ª edición; México 1989.

Mancilla Ovando, Jorge Alberto. "Las Garantías Individuales y su aplicación en el proceso penal", Editorial; Porrúa, México 1995

Noriega Alfonso, "Lecciones de Amparo" Editorial Porrúa S,A México 1994.

Tena Ramírez, Felipe "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa 35ª Edición México, 1996.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, 110ª Edición, México 2001.

Ley de Amparo,

Código Federal de Procedimientos Penales, Editorial. Sista, México 1997.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Editorial Porrúa, 51ª. Edición, México, 1997.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Editorial Porrúa, 51ª. Edición México 1997.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Editorial, Porrúa, 51ª. Edición, México 1997.

REVISTAS.

Criminalia, Revistas de Ciencias Penales, de mayo de 1941, Año VII, No.9, Edición Botas, México.

Criminalia, Revistas de Ciencias Penales, de junio de 1941, Año VII, No 12, Ediciones Botas, México.

Revista Mexicana de Derecho Penal. Editorial, Procuraduría General de la República, edición, México 1998.

DICCIONARIOS

Diccionario Everest Cúspide, Español, Editorial Everest, 13ª edición, España, 1980.

Pina Rafael de: Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, 23ª edición, México 1997.

Pina Rafael de, "Diccionario de Derecho", Tomo A -CH, Editorial Porrúa, México, 1983

Diccionario Jurídico Mexicano Tomo IV Editorial Porrúa, UNAM. 6ª edición. México, 1997.