



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

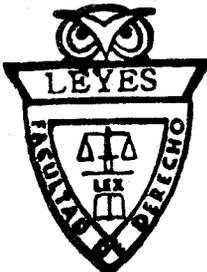
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO.

¿ES TRASCENDENTE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO?

T E S I S  
 QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
 LICENCIADO EN DERECHO  
 P R E S E N T A :  
 FRANCISCO JAVIER ESPINO GARCÍA



ASESOR: LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI.



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D. F.

2008



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

DR. ISIDRO AVILA MARTÍNEZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **ESPINO GARCÍA FRANCISCO JAVIER**, con número de cuenta 08527947-0 inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "¿ES TRASCENDENTE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO?", bajo la dirección del suscrito, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

En virtud de que constaté personalmente que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".*

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., junio 17 de 2007.

  
LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dedico este trabajo a mis padres con todo mi amor y en agradecimiento por su apoyo, paciencia y comprensión, esperando se sientan orgullosos de mí, como yo lo estoy de ustedes.

A mi esposa Maricela y a mi hijo Francisco Javier, a ella por su apoyo y comprensión y a él para que algún día le sirva como inspiración.

A mi hermano Tomás y a mis hermanas Elena Alicia y Aurora con cariño.

A mi Tío Licenciado Fernando Augusto García García, quien sembró en mi el interés por el Derecho.

A mis sobrinos esperando les motive a seguir con sus estudios.

Dedico este trabajo a mis padres con todo mi amor y en agradecimiento por su apoyo, paciencia y comprensión, esperando se sientan orgullosos de mí, como yo lo estoy de ustedes.

A mi esposa Maricela y a mi hijo Francisco Javier, a ella por su apoyo y comprensión y a él para que algún día le sirva como inspiración.

A mi hermano Tomás y a mis hermanas Elena Alicia y Aurora con cariño.

A mi Tío Licenciado Fernando Augusto García García, quien sembró en mi el interés por el Derecho.

A mis sobrinos esperando les motive a seguir con sus estudios.

Con orgullo a mi Universidad Nacional Autónoma  
de México y Facultad de Derecho.

Al Señor Consejero Magistrado Oscar Vázquez  
Marín, por todo su apoyo incondicional y su  
calidad humana.

Inmemoriam al Magistrado Rolando Rocha Gallegos.  
Por sus enseñanzas y ejemplo a seguir.

A mi asesor Licenciado Edmundo Elias Musi, quien  
a pesar de sus múltiples ocupaciones aceptó dirigir  
el presente trabajo.

Al Licenciado Sergio Francisco Angulo Arredondo,  
quien sin su apoyo no hubiera sido posible la  
realización de este trabajo.

## INDICE

### TEMA

## ¿ES TRASCENDENTE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO?

### CAPÍTULO I. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO (EVOLUCIÓN)

	Pags.
1.1 Generalidades.....	1
1.2 Época Colonial.....	11
1.3 México Independiente.....	12
1.4 El Ministerio Público en la Constitución de 1857.....	14
1.5 La Reforma de 1900.....	17
1.6 La Constitución de 1917 y el desarrollo posterior de la Institución.....	21
1.7 Los Ministerios de justicia, visión general en América Latina.....	25
1.8 La Organización de las Instituciones Competentes en el caso Español.....	33
1.9 La Política del Derecho y de la Justicia del Gobierno Federal.....	42
1.10 Evolución del Concepto del Ministerio Público en México.....	51

### CAPÍTULO II EL MINISTERIO PÚBLICO COMO PARTE INTEGRANTE EN EL JUICIO DE AMPARO (SUS FUNCIONES E IMPORTANCIA).

2.1 La Función Constitucional del Ministerio Público.....	62
---	----

2.2	Estructura y Funciones del Ministerio Público.....	74
2.3	El Ministerio Público ¿Ángel o Demonio?.....	86
2.4	Análisis del artículo 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo.....	89
2.5	Las consecuencias jurídicas que se obtienen con el Pedimento y su impacto para el juzgador.....	96
2.6	La repercusión social del Ministerio Público y su inclusión en la Legislación Mexicana.....	99

**CAPÍTULO III  
ANÁLISIS OBJETIVO Y SISTEMÁTICO DEL ARTÍCULO 102 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

3.1.	El Ministerio Público.....	108
3.2.	Competencia del Ministerio Público de la Federación.....	113
3.3.	El Procurador General de la República como titular del Agente del Ministerio Público de la Federación.....	118

**CAPÍTULO IV.  
LA CONVENIENCIA PARA QUE EL MINISTERIO PÚBLICO DEJE DE SER  
PARTE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS EN MATERIA DE ADMINISTRATIVA,  
CIVIL Y LABORAL**

¿Cómo se contempla la figura jurídica del Ministerio Público en la iniciativa de reforma a la Ley de Amparo?

4.1.	Objeto. (De la propuesta para que el Ministerio Público no sea parte en el Juicio de Garantías en las materias administrativa, civil y laboral, a excepción de los núcleos sociales, los trabajadores y los menores e incapaces).....	126
------	--	-----

4.2. Ventajas procesales para que el Ministerio Público deje de ser parte en el Juicio de Garantías. (En las materias administrativa, civil y laboral a excepción de los núcleos sociales, los trabajadores y los menores e incapaces).....	134
4.3. El pedimento del Ministerio Público: su eficacia y alcance jurídico en el amparo en las materias administrativa, civil y laboral.....	140
4.4. Propuesta de reforma al artículo 5 fracción IV, de la Ley de Amparo.....	148
Conclusiones.....	150
Bibliografía.....	152

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO (EVOLUCIÓN)

### 1.1 GENERALIDADES:

Se denomina ministerio público al conjunto de funcionarios a quienes se halla confiada, como misión esencial, la defensa de intereses vinculados al orden público y social; a las personas mencionadas les incumbe el cumplimiento de la llamada función requirente, la cual se manifiesta a través de la interposición de cierta clase de pretensiones y del control que deben ejercer con respecto a la observancia de determinadas normas que interesan al orden público.

La representación y la defensa de intereses público-sociales que se implican o que pueden estar implicados en el proceso no estarían suficiente o completamente satisfechos si se los dejara librados a la actividad ciudadana particular, mediante el ejercicio de la llamada acción popular, o se los atribuyera exclusivamente al órgano del poder jurisdiccional del Estado. Entre ambos extremos, aparece un organismo del Estado encargado de una compleja serie de funciones, que no solamente representa los intereses patrimoniales del Estado, y los intereses individuales de determinada categoría de personas, sino que, en otros casos, se le reconoce la titularidad de la pretensión de tutela penal como derivado del jus puniendo del Estado, y en todos los casos, se lo erige en defensor del sistema de legalidad dentro del estado de derecho: el ministerio público.

En el devenir de la historia en relación con el tema que nos ocupa, los investigadores que se han encargado de dilucidar los orígenes, los antecedentes y la evolución de la figura del ministerio público, coinciden en que esta Institución tuvo sus orígenes en la organización jurídica de Grecia y Roma, pero otros le otorgan al derecho francés la paternidad de la institución.

El antecedente más remoto del Ministerio Público quizá lo encontremos en Grecia en la figura del arconte, magistrado que intervenía en los juicios en

representación del ofendido y sus familiares por la incapacidad o la negligencia de éstos; se ha insistido, sin embargo, que entre los atenienses la persecución de los delitos era una facultad otorgada a la víctima y a sus familiares.

En Roma los funcionarios denominados "judices questiones" tenían una actividad semejante a la del Ministerio Público por cuanto estaban facultados para comprobar los hechos delictivos, pero sus atribuciones características eran puramente jurisdiccionales.

El Procurador del César, del que habla el Digesto en el libro primero, título diecinueve, ha sido considerado también como un antecedente de la institución debido a que, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar el orden en las provincias del Imperio.

En razón de que en la Baja Edad Media la acusación por parte del ofendido o por sus familiares decayó en forma notable, surgió un procedimiento de oficio o por pesquisa que dio origen a lo que podríamos llamar Ministerio Público, aunque con funciones limitadas, siendo la principal de ellas perseguir los delitos y hacer efectivas las multas y las confiscaciones decretadas como consecuencia de una pena. Más tarde, a mediados del siglo XIV el Ministerio Público interviene en forma abierta en los juicios del orden penal, pero sus funciones se precisan de modo más claro durante la época napoleónica en la que, inclusive, se estableció su dependencia del poder ejecutivo por considerársele como representante del interés social en la persecución de los delitos.

Se ha hablado del origen del Ministerio Público en los procuradores de los emperadores romanos, nombrados para la defensa del fisco, o en los defensores de los ciudadanos en las antiguas ciudades; así en Roma es como surge la Institución hoy también conocida como el Ministerio Público (MP). En Roma antes de que fuera conocida la Institución, la persecución de los delitos era una facultad solamente asignada a la víctima y sus familiares.

La primera manifestación que presenta semejanza con lo que siglos más tarde sería el Ministerio Público fue la de Saión, funcionario encargado

especialmente de velar por los dominios reales de la monarquía francesa y que Carlo Magno convirtió en mantenedor de la ley; ya de Francia se extendió a Alemania y pasó sucesivamente a casi todos los países del mundo como representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del estado.

Se habla de que en el Derecho Ático, un ciudadano sostenía la acusación cuya inquisición era llevada ante los Eliastas; el origen del Ministerio Público para algunos es romano, para otros lo es en la legislación canónica del medioevo, por la eficacia del proceso inquisitorio en los tribunales eclesiásticos de los siglos XIII y XIV.

Para el autor Juventino V. Castro la institución nació en Francia, con “Los Procureurs du rui” de la monarquía francesa del siglo XIV; por lo que a la institución en España, las leyes de recopilación expedidas por Felipe II en 1576, reglamenten las funciones de los procuradores fiscales que acusaban cuando no lo hacía un acusador privado.

Sin embargo creemos que la ambigüedad del termino del Ministerio Público nos propone la idea de que aún precisados por la historia algunos de sus orígenes, es una institución no definida en cuanto a su cronología se refiere, como en México que los fiscales asumían el carácter de promotores de justicia y como tales realizaban una función impersonal, desinteresada y pública, obrando a nombre de la sociedad, pero no se presentaban con los caracteres precisos de la institución, porque no había una unidad de armonía e inspección, por lo que existían grandes lagunas en cuanto a las atribuciones de los agentes.

Nacido México a la vida independiente, siguió rigiendo con relación al Ministerio Público lo que establecía el decreto del 9 de octubre de 1812 (Que en la Audiencia de México hubieran 2 fiscales) ya con la Constitución de 1824 estableció el Ministerio Público en la Suprema Corte (artículo 124) equiparando su dignidad a la de los Ministros y dándoles el carácter de inamovibles.

La primera organización sistematizada del ministerio fiscal en México independiente se introduce en la Ley Lares en el régimen de Antonio López de Santa Anna.

En la Constitución de 1847 aparece por primera vez en el derecho mexicano la designación del Procurador General.

En 1869 Juárez expidió la Ley de Jurados criminales para el Distrito Federal en donde se previene que existirán 3 promotores o procuradores fiscales, a pesar de la nueva nomenclatura: La de Ministerio Público y además se siguió la tendencia española en cuanto que los funcionarios no integraban un organismo, sino que eran independientes entre sí.

El presidente Díaz dio las características del Ministerio Público en México: definir el carácter especial, prescindiendo del concepto como órgano auxiliar de la administración de la justicia y como representante de la sociedad, además de que recoge las huellas del delito para determinar a sus autores.

El Ministerio Público desde la independencia hasta la fecha es el que se encarga de averiguar los delitos mediante las pruebas, razón por la que se considera con derecho para acusar al detenido.

El Ministerio Público, cuya actuación había sido indefinida y débil, a partir de la Constitución vigente adquiere importancia mayúscula, de simple figura decorativa pasa a ser elemento básico en la administración de justicia penal y de los demás intereses que le encomiendan las leyes.

El Ministerio Público está integrado básicamente con un Agente del Ministerio Público, dos oficiales secretarios, un archivista y un Fiscal o Coordinador pudiendo variar el número de ellos conforme a las cargas de trabajo existentes y en todo caso deberá estar a cargo de la Agencia un Agente o un Secretario. Dentro de la Agencia investigadora, en cierta manera integrada a ella pero no realizando funciones de investigación de los delitos, se encuentran elementos de Servicios Sociales que laboran en tareas de orientación y atención al público que acude a las Agencias del Ministerio Público.

Los principios que caracterizan al Ministerio Público son:

- Jerarquía
- Independencia
- Irrecusabilidad
- Indivisibilidad

Básicamente los libros que se llevan en la Agencia Investigadora son:

- I Libro de Gobierno
- II Libro de Entrega de Guardia
- III Libro de pendientes
- IV Libro de control de vehículos
- V Libro de Policía Investigadora
- VI Libro de Control de Personal
- VII Libro de Consignaciones
- VIII Libro de Improcedentes
- IX Libro del Servicio Médico

Siendo lo descrito anteriormente lo fundamental, pudiendo variar según las particularidades de cada Agencia del Ministerio Público.

Las Atribuciones del Ministerio Público Federal son:

- Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas.

- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia y también intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo.
- Representar a la Federación en todos los negocios que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la unión, entre un estado y la federación o entre los poderes de un mismo estado y en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.
- Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal.
- Perseguir los delitos del orden federal
- Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República en actos en que deba intervenir la Federación ante los estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la Procuración e impartición de justicia.
- Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que en su caso, corresponda a otras dependencias.

Las principales características del Ministerio Público son:

I. Constituye un cuerpo orgánico: La Institución del Ministerio Público constituye una entidad colectiva, carácter que principia a apuntarse en un Código de Procedimientos Penales de 1880 y se señala con precisión en la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903.

II. Actúa bajo una dirección: A partir de la Ley Orgánica en 1903, el Ministerio Público actúa bajo la dirección de un Procurador de Justicia.

III. Depende del Ejecutivo: El Ministerio Público depende del poder ejecutivo, siendo el Presidente de la República el encargado de hacer el nombramiento de Procurador General de Justicia.

IV. Representa a la sociedad: A partir de la Ley Orgánica de 1903 el Ministerio Público se estima como representante de los intereses sociales y es

el encargado de defenderlos ante los Tribunales. Así pues, actúa independientemente de la parte ofendida.

El Ministerio Público aunque tiene pluralidad de miembros, posee indivisibilidad en sus funciones, en cuanto que todas ellas emanan de una sola parte: La sociedad. Uno de sus miembros puede sustituirse en cualquier momento por otro, sin que tal hecho exija cumplimiento de formalidades.

Es parte de los procesos: Desde 1903 el Ministerio Público dejó de ser un simple auxiliar de la administración de la justicia para convertirse en parte.

Tiene a sus órdenes a la Policía Investigadora Ministerial: a partir de la Constitución de 1917 deja de ser miembro de la Policía Judicial y desde ese momento es la Institución a cuyas órdenes se encuentra la propia Policía Investigadora.

Tiene el monopolio de la acción procesal penal: Correspondiendo exclusivamente al Ministerio Público la persecución de los delitos es lógico que dicha Institución tenga el monopolio de la acción procesal penal, por lo que la intervención del MP es imprescindible para la existencia de los procesos.

Es una Institución Federal: por estar prevista la Institución del MP en la Constitución de 1917 están obligados todos los estados de la Federación a establecer dicha Institución.

Es la institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales.

La legislación española que se aplicó durante la época colonial denominó a los integrantes de esta institución “promotores o procuradores fiscales” con tres atribuciones principales:

a) Defensores de los intereses tributarios de la Corona, actividad de la cual tomaron su nombre;

- b) Perseguidores de los delitos y acusadores en el proceso penal, y
- c) Asesores de los tribunales, en especial de las audiencias, con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia.

Esta orientación predominó en los primeros ordenamientos constitucionales de nuestro país, pues basta señalar que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán en 1814; la Constitución de 1824, las Siete Leyes de 1836, y las Bases Orgánicas de 1843, situaron a los citados procuradores o promotores fiscales como integrantes de los organismos judiciales, con las actividades tradicionales mencionadas con anterioridad, pero sin establecer un verdadero organismo unitario y jerárquico.

La institución empieza a perfilarse con caracteres propios en la Constitución de 1857, en cuyo artículo 91, que no fue objeto de debates en el Constituyente, se dispuso que la Suprema Corte de Justicia de la nación estaría integrada por once ministros propietarios, cuatro suplentes, un fiscal y un procurador general; todos electos en forma directa en primer grado para un período de seis años (artículo 92) y no requerían de título profesional sino exclusivamente: “estar instruidos en la ciencia del derecho, a juicio de los electores” (artículo 93).

Sin embargo, esta tradición hispánica sufrió una modificación sustancial, al menos en su aspecto orgánico, con motivo de la reforma de 1900 a los artículos 91 y 96 de la citada Constitución de 5 de febrero de 1857, la que suprimió de la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al procurador general y al fiscal y por el contrario estableció que: “los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo”, con lo cual se introdujo la influencia francesa sobre la institución.

Otros dos aspectos que conviene mencionar brevemente son los relativos a la intervención del Ministerio Público tanto en el proceso civil como en el juicio de amparo, en los cuales la situación del llamado “representante

social” es todavía indefinida. Por lo que se refiere al enjuiciamiento civil (comprendiendo el mercantil y más recientemente el de las controversias familiares), el Ministerio Público puede intervenir como parte principal cuando lo hace en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, ya sea como actor o como demandado, e inclusive el Artículo 102 de la Constitución General de la República establece la intervención personal del procurador general de la República en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado, es decir, en los supuestos previstos por el diverso Artículo 105 de la Constitución vigente, que se han planteado excepcionalmente.

En otra dirección, el Ministerio Público interviene en los procesos civiles en representación de ausentes, menores o incapacitados; en la quiebra y suspensión de pagos, así como en los asuntos de familia y del estado civil de las personas, y lo hace, ya sea como parte accesoria o subsidiaria o como simple asesor de los tribunales, a través de una opinión cuando existe interés público en el asunto correspondiente. Sin embargo, los códigos de procedimientos civiles respectivos, y nos referimos de manera especial al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1932, que es al que siguen un buen número de código de las entidades federativas, así como al Código Federal de Procedimientos Civiles de 1942, al regular la situación del Ministerio Público en el proceso civil mexicano, determinan de manera deficiente esta intervención procesal del “representante social”, y en la práctica su actividad es todavía más restringida en cuanto generalmente adoptan una actividad pasiva y hasta indiferente, y por lo que se refiere a sus atribuciones consultivas, significan, salvo excepciones, un trámite al cual los juzgadores le conceden escasa importancia por su superficialidad y, además, debido a que carecen de carácter vinculante.

Por lo que se refiere al juicio de amparo, las intervenciones del Ministerio Público tienen carácter peculiar, pues prescindiendo de la forma en que las regularon los ordenamientos anteriores, la Ley de Amparo vigente de 1935 le otorga expresamente la calidad de parte en su Artículo 5, fracción IV, pero reducida a la elaboración de un dictamen calificado de “pedimento”, cuya

importancia se redujo aún más en la reforma de 1951 a dicho precepto, puesto que se le facultó para abstenerse de intervenir en el caso de que a su juicio, no exista interés público. Tratándose de un órgano asesor del juez del amparo, tanto la doctrina como la jurisprudencia lo han calificado de “parte reguladora” o “parte equilibradora”, que no es tomada realmente en serio por el juzgador, pues los dictámenes respectivos, salvo excepciones, son de tal manera superficiales debido al número tan elevado de asuntos en los cuales debe opinar el Ministerio Público, que se les considera como un mero trámite que no influye 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 dignidad del Ministerio Público federal como parte del juicio de amparo, y se le confirió la facultad de interponer los recursos establecidos en la misma Ley de Amparo; pero este intento carece 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, pues equivale a la figura del propio Ministerio Público obligado a interponer la “casación en interés de la ley” regulada por otros ordenamientos y que no ha funcionado en los países en los cuales se ha establecido. Pero en cambio ha pasado desapercibida tanto para la doctrina como para la jurisprudencia la intervención del Ministerio Público como una verdadera parte en el juicio de amparo y ello ocurre de acuerdo con el Artículo 180 de la Ley de Amparo, que le otorga el carácter de “tercero perjudicado” en el amparo de una sola instancia que solicita el acusado contra la sentencia condenatoria pronunciada por el juez ordinario (en el supuesto de un sobreseimiento o de una sentencia absolutoria, el propio Ministerio Público no está facultado para interponer el amparo), y en esa hipótesis se entiende que se trata del agente del Ministerio Público (federal o local) que ha llevado la acusación en el proceso en el cual se pronunció el fallo que se reclama.

A través de una breve referencia a la atribución que el Artículo 102 de la Constitución Federal otorga al Procurador General de la República (y que las leyes orgánicas del Ministerio Público o de las procuradurías del Distrito Federal y de las restantes entidades federativas confieren a sus respectivos

procuradores), como asesor jurídico del gobierno federal, podemos señalar que existe una controversia que se planteó primeramente en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932 entre los distinguidos juristas mexicanos Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, este último como procurador general de la República en esa época sobre la conservación de la estructura actual, o bien como lo proponía el primero, que se dejara a la Procuraduría su función de asesoría jurídica y se estableciera un organismo específico para el Ministerio Público federal, autónomo del ejecutivo federal.

## **1.2 ÉPOCA COLONIAL.**

Es conveniente precisar que para comprender la formación del Ministerio Público en México, es menester analizar dos etapas: la época colonial y el México independiente.

En la época de la Colonia se destaca por su importancia la "Legislación de Indias". El rey Felipe II en el año de 1527, ordena que se establecieran en las audiencias de México ante los órganos judiciales que existieran como en España dos Procuradores o Promotores fiscales, uno para asuntos civiles y otro para asuntos penales.

Sus funciones principales eran las de velar por los derechos, intereses y el tesoro público, así como representar a los intereses sociales frente a los tribunales, para que no quedaran impunes los delitos, es decir, defender los intereses de los incapaces. La etapa de persecución de los delitos estaba a cargo del virrey, de los gobernadores, capitanes generales y los corregidores.

El virrey de la nueva España era el presidente de la Audiencia en México, pues era el representante del monarca, estaban depositados en los poderes del estado: el virrey no siendo letrado tenía prohibido intervenir en la justicia y no tenía facultad para dar opinión en algunos asuntos. Aunque fuera letrado no tenía permitido intervenir en el caso de desahogo de recursos de fuerza en el distrito. Sin embargo el virrey como presidente debía de firmar todas las sentencias.

Los fiscales eran miembros de la Audiencia y Cancillería de México, teniendo el fiscal de lo civil como antecedente el Derecho romano, donde tanto el patrimonio del emperador como el patrimonio del estado tenían representantes e instrumentos procesales propios, mientras que el fiscal del crimen, que actuaba como acusador no lo hacía en nombre de la sociedad si no en representación del monarca, quien tenía la obligación de defender a sus súbditos.

En un principio los fiscales de lo civil tenían como atribuciones promover y defender los intereses del fisco, mientras los fiscales del crimen debían vigilar la observancia de las leyes que se referían a sus delitos y penas en su carácter de acusadores públicos. Dentro de las prohibiciones de los fiscales se encontraban el ejercicio de la abogacía y el no tener trato directo en las salas o en las audiencias que pudieran comprometer su honorabilidad y tampoco podían intervenir en juicios eclesiásticos; los fiscales eran auxiliados en sus funciones por los solicitadores o agentes fiscales, cargo que correspondería en la actualidad a los Agentes del Ministerio Público. El fiscal denominado promotor o procurador fiscal de la época Colonial fue herencia española y sus funciones radicaban en defender los intereses tributarios de la corona, perseguir los delitos, ser acusadores en el proceso penal y asesor de los órganos judiciales.

### **1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE.**

Los antecedentes en México Independiente del Ministerio Público se remontan a la época en que nuestro país fue libre, y con la Constitución del 22 de octubre de 1814 se inicia una nueva era de cambios para el país.

En la Constitución de Apatzingán de la fecha mencionada, denominada "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", existía un capítulo (No.16) referente al Supremo Tribunal de Justicia, reconociendo al igual que el derecho español la existencia de fiscales: uno para asuntos civiles y otro para asuntos criminales, dicho cargo tenía una duración de cuatro años

(artículo 184). Los miembros del Supremo Tribunal debían recibir como el título de alteza y los fiscales secretarios el de señoría.

Los fiscales no podían ser reelectos y no podían pasar la noche fuera del lugar de residencia a menos que el congreso les concediera autorización. Por decreto del 22 de febrero de 1822, el Supremo Tribunal estaba constituido por los magistrados propietarios y un fiscal.

En el artículo 124 de la Constitución de 1824 determinaba que la Suprema Corte de Justicia se constituiría de once ministros en tres salas y un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir el número de sus miembros siendo inamovibles y contar con 35 años de edad, haber nacido en México y con cinco años de residencia en el país. Y el artículo 134 decía que los miembros de la Suprema Corte serán elegidos por las legislaturas de los estados, el fiscal tendría la misma jerarquía que un magistrado, que tendrían como profesión el ser abogados o senadores.

La primera Ley Orgánica del Ministerio Público fue elaborada en 1903; esta ley para el Distrito Federal y territorios federales se expide el 12 de diciembre de 1903, durante el gobierno de don Porfirio Díaz, reconociéndosele como una institución independiente de los tribunales, presidida por un procurador de justicia que representaría los intereses sociales. Se le recomienda la persecución y la investigación de los delitos, se le atribuye la titularidad del ejercicio de la acción penal y se le hace figurar como parte principal o coadyuvante en todos los asuntos judiciales que de algún modo afecten el interés público.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 después de tantos intentos por el establecimiento de una ley que apoyara a todos los ciudadanos mexicanos en sus derechos, es hasta el año de 1917 cuando un grupo de mexicanos colaboran para la promulgación de nuestra Carta Magna. Y es cuando el Ministerio Público adquiere caracteres precisos que le dan el contenido profundamente humano de protector de la libertad del hombre y guardián de la legalidad. Los Constituyentes de 1917, inspirados en las ideas de don Venustiano Carranza, marcan el momento más trascendente

para el Ministerio Público, al delimitar las funciones de la autoridad judicial, del Ministerio Público y de la autoridad administrativa. Antes de esta institución existían verdaderos atentados contra las personas en sus derechos. La sociedad recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que ansiosos de renombre veían cuando llegaban a sus manos los procesos en donde le permitiría una aprehensión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las personas y familias, no respetando en sus inquisiciones ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

#### **1.4 EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.**

No intentaremos realizar un bosquejo histórico de la evolución del Ministerio Público en los ordenamientos constitucionales de nuestro país, pues basta señalar que desde los primeros documentos fundamentales, tales como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (expedida en Apatzingán en 1814) y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, pasando por las siete leyes constitucionales de 1836, y las bases orgánicas de 1843, así como en los proyectos de 1842, se sigue la tradición española de integrar a los fiscales dentro de los organismos judiciales, con algunos intentos de crear fiscales o promotores fiscales como defensores de la hacienda pública y como órganos de la acusación en el proceso penal, pero sin establecer un verdadero organismo unitario y jerárquico.

El único intento para incorporar algunos elementos del sistema jurídico francés, se efectuó en las llamadas bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853, las que, como es sabido, sirvieron de apoyo para el último régimen dictatorial de Antonio López de Santa Anna, ya que en el artículo 9º de la sección 1ª se estableció un procurador general de la Nación dependiente del Ejecutivo, que recibía instrucciones de los ministerios para atender a los intereses nacionales en los negocios contenciosos que versaran sobre ellos, y debía promover todo lo conveniente a la hacienda pública, así como prestar asesoría jurídica.

La base 9 de la Sección Primera, relativa al Gobierno Supremo estableció lo siguiente: “Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Suprema Corte de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores será recibido como parte por la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos por los respectivos ministerios”.

En realidad la institución empieza a perfilarse en la carta federal del 5 de febrero de 1857, en cuyo artículo 91 que no fue objeto de debates en el Constituyente, se dispuso que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general; todos serían electos en forma indirecta en primer grado por un período de seis años (artículo 92 constitucional), y no requerirían título profesional, sino exclusivamente “estar instruidos en la ciencia del derecho, a juicio de los electores” (artículo 93 de la misma carta federal).<sup>1</sup>

La Constitución de 1857 conservó la fiscalía en los Tribunales de la Federación y un Procurador General como integrante de la Suprema Corte de Justicia. En las discusiones del constituyente de 1857 se mencionó, por primera vez, al Ministerio Público con facultades para promover la instancia en representación de la sociedad, a pesar de lo cual no llegó a prosperar al establecimiento de la Institución.

---

<sup>1</sup> Castillo Velasco, José María del. Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano. 3ª. Edición. México, 1883, pp. 195-198.

En las sesiones del Congreso Constituyente de 1856 se vierten algunas ideas sobre las funciones que debía tener el Ministerio Público con base en el artículo 27 del proyecto, el cual a la letra dice:

“A todo procedimiento del orden criminal debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad”.

Al respecto el señor Villalobos opinó que el pueblo no puede delegar los derechos que debe ejercer por sí mismo, y que todo crimen es un ataque a la sociedad. Así pues, reclama para el ciudadano el derecho de acusar. A ello el señor Díaz González respondió que si se piensa que la existencia del Ministerio Público vulnera el derecho de acusar, lo mismo se pensará acerca del procedimiento de oficio.

Por su parte, el señor Moreno hizo notar que la redacción del artículo daba idea de que querrela y acusación eran equivalentes, lo cual era inexacto. Pidió que todo ciudadano tuviera el derecho de acusar; el señor Castañeda declaró que crearía grandes dificultades el hecho de obligar al juez a esperar la acusación formal para proceder en lo criminal; que esto era atarles las manos, pretender reducirlo a un estado pasivo, facilitando la impunidad de todos los crímenes. También manifestó que en las causas de Hacienda se escuchaba siempre al promotor fiscal sin obtener por ello muy buenos resultados. En su opinión el artículo 27 requería para la administración de justicia, no de un funcionario, sino de dos, propiciando así complejidad y lentitud en el proceso.

De nuevo intervino el señor Díaz González, rebatiendo que el artículo quitara a los ciudadanos el derecho de acusar. Opinó que el Ministerio Público había estado a cargo de los mismos jueces, y ello disminuía en mucho las garantías del acusado. Además, al establecer el artículo la referida instrucción, daba lugar a la denuncia de la parte ofendida.

El señor Cerqueda apoyó el artículo, porque le parecía monstruoso que el juez fuera juez y parte simultáneamente, como había venido sucediendo. Para que el acusado tuviera garantías y los magistrados actuaran con

imparcialidad, sustentaba como indispensable la existencia del Ministerio Público.

En la Constitución de 1857 surgida de este Congreso se incorpora la existencia del Fiscal y la del procurador General en el Poder Judicial; en el texto constitucional definitivo, en su título III relativo a la división de poderes, en la sección III dedicada al Poder Judicial, se declara que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (artículo 91).

De nueva cuenta se equipara jerárquicamente a los ministros, al Fiscal y —ahora también— al Procurador General, estableciendo como requisitos para poder ser electo en cualquiera de estos cargos, los siguientes: tener instrucción en la ciencia del Derecho a juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano (por nacimiento) en ejercicio de sus derechos (artículo 93).

La duración de todos estos cargos se limita a seis años (artículo 92). Se permitía la renuncia sólo por causas graves, calificada como tal por el Congreso ante quien debía presentarse o, en los recesos de éste, ante la diputación permanente (artículo 95).

El 29 de julio de 1862 se dicta el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, en donde se determinan como funciones del Procurador General las de intervenir en todos los negocios que siendo ventilados en la Corte, implicaran algún interés de la Hacienda Pública. En este mismo ordenamiento se declara que el fiscal de la Corte debía ser oído en todos los asuntos en materia penal o de responsabilidad; en conflictos de jurisdicción y competencia de los tribunales y en consulta sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo considerase conveniente.

## **1.5 LA REFORMA DE 1900.**

A partir de la reforma del 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución Política de 1857, el Ministerio Público de la Federación dejó de

formar parte del Poder Judicial de la Federación y se hizo depender del Poder Ejecutivo Federal.

La influencia de la legislación Francesa, que se dejó sentir vigorosamente en nuestro país en varios aspectos de nuestro ordenamiento jurídico a partir de la segunda mitad del siglo XIX, determinó una modificación sustancial en la estructura y funciones del Ministerio Público, en especial en materia federal, ya que se le sustrajo de su adscripción ante los tribunales, incorporándolo al Ejecutivo y, además, se le institucionalizó al crearse un organismo jerárquico y unitario bajo la dependencia del procurador general de la república.

Efectivamente, por reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 se modificaron los artículos 91 y 96 de la Carta Fundamental, suprimiendo de la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al procurador general y al Fiscal, por el contrario, se dispuso que: “Los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general de la República que han de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo”.<sup>2</sup>

La modificación anterior determinó, a su vez, la reforma del título preliminar del Código de Procedimientos Civiles Federales de 1895 antes mencionado, por la ley del Congreso Federal promulgada el 3 de octubre de 1900, para regular al Ministerio Público de acuerdo con el nuevo texto constitucional, estableciéndose en el artículo 37 del ordenamiento citado que el Ministerio Público estaría presidido por el procurador general de la República y se integraría con tres agentes auxiliares del citado Procurador, así como los adscritos a los tribunales de circuito y juzgados de distrito, en tanto que en el artículo 42 se dispuso que el procurador general de la República, los agentes y los demás empleados del Ministerio Público, serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo.

---

<sup>2</sup> Ruiz, Eduardo. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª. Ed. México. Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902. pp. 331 y 332 (edición facsimilar, México, UNAM, 1978).

Por Decreto expedido por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias el 16 de diciembre de 1908, se expidió la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones<sup>3</sup>, en cuyo artículo primero se dispuso:

“El Ministerio Público federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales, y de defender los intereses de la federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito”.

Según los artículos 6º y 7º del citado ordenamiento, el Ministerio Público federal se componía de un procurador general de la República, jefe del Ministerio Público; de un agente sustituto, primer adscrito; de dos agentes auxiliares, segundo y tercer adscrito, y de los agentes necesarios para que cada tribunal de circuito y cada juzgado de distrito tuvieran una adscripción; en la inteligencia de que el procurador general era designado y removido libremente por el titular del Ejecutivo, y los agentes nombrados también por el último, a propuesta en terna del procurador.

La influencia francesa se advierte todavía con mayor claridad en el artículo 5º de la citada Ley Orgánica, en cuanto estableció que el procurador general de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público dependían inmediata y directamente del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia.

Resulta conveniente transcribir la parte relativa de la exposición de motivos de la referida Ley Orgánica del Ministerio Público federal de 1908, ya que explica con toda claridad el espíritu de la reforma constitucional de 1900:

“El Ministerio Público es considerado, dentro de la sana doctrina científica, como un ramaje del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial de donde emana la necesidad de que tenga una existencia propia, independiente y enteramente separada de los tribunales, cuya misión de administrar justicia, de

---

<sup>3</sup> En la misma fecha y también en uso de facultades legislativas extraordinarias, se expidieron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Penales.

dar a cada uno lo que es suyo y de definir el derecho, es bien distinta. El Poder Judicial ejerce una función coactiva de administrar y aplicar las leyes para terminar las contenciones que surgen entre los miembros de la colectividad, y los jueces, que son los órganos de la ley, no hace el derecho, sino que lo declaran, lo aplican juzgando, en tanto que el Ministerio Público es un litigante que ejercita el derecho de petición en nombre de la sociedad y del Estado. No pueden confundirse ni reglamentarse por la misma ley, y los preceptos que establecen y rigen el Ministerio Público deben ser distintos, formar un conjunto separado, de los que establecen y rigen el poder encargado de administrar justicia”.

En realidad, esta ley federal tiene su antecedente en la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales del 12 de septiembre de 1903, que por primera vez institucionalizó el Ministerio Público en forma jerárquica, dependiente del Ejecutivo de la Unión, pero no de manera unitaria, pues se establecieron varios procuradores de justicia como jefes del Ministerio Público: uno en el Distrito Federal que también tenía competencia en el partido norte de Baja California y en el territorio de Quintana Roo; un segundo procurador para los partidos del centro y del sur de Baja California, con residencia en La Paz y un tercero en el territorio de Tepic, con residencia allí mismo (artículo 5º).

De acuerdo con la parte relativa de la exposición de motivos de este ordenamiento: “Uno de los principales objetos de esta ley es definir el carácter especial que compete a la institución del Ministerio Público, prescindiendo del concepto que la ha reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia. El Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social, cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita por razón de su oficio consiste en la acción pública”. Es, por consiguiente una parte y no un auxiliar, en el sentido legal de la palabra.

## **LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL DESARROLLO POSTERIOR DE LA INSTITUCIÓN.**

Si se analizan los textos de los artículos 21 y 102 del proyecto de Constitución presentado por don Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, se observa con claridad que, en relación con el Ministerio Público, son dos las principales innovaciones que se pretendieron introducir en dichos preceptos, separándose de la legislación dictada bajo la vigencia de la carta fundamental de 1857.

En primer lugar, dicho proyecto se aleja del modelo francés que se venía aplicando, en especial después de la reforma constitucional de 1900, al desvincular al Ministerio Público del juez de instrucción, confiriéndole la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial, esta última transformada en un cuerpo especial, y no, como era anteriormente, una simple actividad efectuada por funcionarios administrativos, pero que también incluía al Ministerio Público e inclusive al juez instructor.

En segundo término, al regularse en el citado artículo 102, las atribuciones del procurador general de la República, además de las que se le habían conferido a partir de la Ley Orgánica de 1908 como jefe del Ministerio Público federal y representante en juicio de los intereses del gobierno de la Federación, se añadió una nueva facultad, inspirada en la figura del Attorney General de los Estados Unidos, o sea la relativa a la asesoría jurídica del Ejecutivo Federal.

Fue el primer aspecto el que motivó los debates del Constituyente tomando en cuenta que la situación del Ministerio Público en el proceso penal fue objeto de amplios comentarios en la exposición de motivos del citado proyecto de Constitución, los que también fueron cuidadosamente examinados por los constituyentes.

Se considera en la especie, útil transcribir la parte relativa a la citada exposición de motivos, ya que de la misma se desprende con claridad la reforma sustancial que se pretendía introducir en la Nueva Constitución:

“Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal, como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confesar, lo que sin duda desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios o reprobados, y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular. Con la institución del Ministerio Público tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá ser expedida sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige”.

En el debate que el dictamen respectivo provocó en las sesiones del 5 y 12 de enero de 1917, la preocupación mayor versó sobre las facultades de la

autoridad administrativa para imponer sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, y en segundo término sobre la función de la policía judicial subordinada al Ministerio Público, ya que de las discusiones se desprende la existencia de dos conceptos sobre dicha policía, uno que se expresa en la exposición de motivos como un cuerpo especializado, y otro que afirmaron algunos constituyentes sobre la participación de las autoridades administrativas en la actividad de la policía judicial, de acuerdo con el sistema tradicional, que, además, atribuía dichas facultades de investigación tanto al Ministerio Público como al juez de instrucción.<sup>4</sup>

Resulta muy significativa la intervención del distinguido jurisconsulto José Natividad Macías, quien explicó el sentido del proyecto para la creación de una policía especial, que calificó de inquisitiva para distinguirla de la preventiva, y que debía recibir el nombre de policía judicial, de acuerdo con el modelo de los Estados Unidos, en el que las investigaciones en materia penal se efectuaban por el Ministerio Público con el auxilio de un cuerpo de agentes organizados como policía judicial, y subordinados al primero.<sup>5</sup>

En las susodichas discusiones no se hizo referencia al fondo del problema sobre la función procesal del Ministerio Público, pero implícitamente se aceptaron las ideas expuesta en la exposición de motivos transcrita con anterioridad ya que, incluso, se le dio lectura en varias ocasiones.

Una situación distinta se presentó respecto del proyecto del artículo 102 de la Constitución, cuyo texto se refiere al Ministerio Público federal y a su titular, al procurador general de la República, ya que fue aprobado sin debate en el Congreso de Querétaro, en la inteligencia de que ese texto se conserva inalterable en lo sustancial, con una pequeña modificación que se introdujo en 1940, ya que en la citada reforma sólo se le agregó una frase, que se subraya en el primer párrafo del citado artículo 102 constitucional, el cual dispone: “La Ley organizará al Ministerio Público de la federación, cuyos funcionarios serán nombrados y

---

<sup>4</sup> Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, México. 1967, t. IV. Pp. 285-308.

<sup>5</sup> Es muy importante el discurso pronunciado por José Natividad Macías el 5 de enero de 1917 en el Constituyente de Querétaro, que se consigna en la obra Derechos del Pueblo Mexicano. Pp. 789 y 790.

removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia”.

Debe destacarse que el Congreso de Querétaro no se percató de que dicho precepto se encuentra situado en el título tercero, capítulo IV, relativo al Poder Judicial Federal, no obstante que a partir de la reforma de 1900 al entonces artículo 91 de la Carta Magna de 1857, como se señaló anteriormente, se suprimieron los cargos de fiscal y de procurador general como miembros de la Suprema Corte de Justicia y se hizo depender al Ministerio Público federal, por conducto de su cabeza, el procurador general de la República, del Ejecutivo, lo que se reiteró en nuestra Constitución actual, por lo que seguramente por inadvertencia los constituyentes mantuvieron dicho artículo 102 en el capítulo del Poder Judicial cuando debieron situarlo en el capítulo III, que regula la estructura y funciones del Poder Ejecutivo federal.

En cuanto a la legislación expedida en relación con los dichos preceptos 21 y 102 de la Constitución Federal, ésta se desarrolla en dos direcciones: en primer término se expidieron varias leyes reglamentarias del Ministerio Público federal en 1919, 1934, 1941 y 1955 y con mejor criterio se cambió la denominación en la Ley de la Procuraduría General de la República, promulgada el 30 de diciembre de 1974. Por lo que respecta al Distrito Federal, se expidieron las Leyes del Ministerio Público de 1919, 1929, 1954, cuya denominación se cambió a partir de 1971 por el nombre al más apropiado de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y (entonces) Territorios Federales, la que a su vez fue sustituida por la ley del mismo nombre para el Distrito Federal, del 5 de diciembre de 1977.

En un segundo sector, las atribuciones del Ministerio Público como órgano de investigación y acosador en el proceso penal han sido reguladas por los diversos códigos de procedimientos penales, tanto de la federación como de las restantes entidades federativas, cuya mayoría ha seguido como modelo el referido código federal o el del Distrito o ambos.

En relación con los citados códigos procesales penales, el Código Federal de 1908, antes mencionado, fue sustituido por el de 23 de agosto de 1934, en tanto que para el Distrito Federal se expidieron dos códigos para reemplazar al de 1894; es decir, el de 1929, de escasa vigencia, pues pronto fue derogado por el promulgado el 26 de agosto de 1931, con numerosas reformas posteriores.

## **1.7 LOS MINISTERIOS DE JUSTICIA, VISIÓN GENERAL EN AMÉRICA LATINA.**

Para la mayor parte de las personas es perceptible el complejo mundo que forma el sistema de justicia de cualquier país, este sistema es una red funcional y organizativa regida por el derecho que hace concursar a participantes cuya filiación es histórica y políticamente diversa. El hecho de que concurren allí los cuerpos judiciales, el Ministerio Público, la Procuraduría General y el Ministerio de Justicia, además del Defensor del Pueblo y el Consejo de la Judicatura, supone un esfuerzo de coordinación de suyo muy complejo. Más aún, si consideramos que estas instituciones pueden estar juntas o separadas, o distanciadas deliberadamente en poderes públicos distintos, dicha colaboración se convierte en un problema realmente difícil.

Sin duda, el proceso de implementación de la administración de justicia, la cual debe ser recta, expedita, pronta y cumplida, es uno de los retos más intrincados que deben vencer sus actores administrativos. El ministerio de justicia -como principal protagonista- tiene la función primordial de armonizar el conjunto del sistema de justicia de un país. Así, dentro de la administración pública toca a dicho ministerio ser el conducto por el cual el Poder Ejecutivo participa en la labor de concierto, coherencia y armonía del sistema de justicia.

Como es sabido, las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado se encuentran configuradas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales complejas y cambiantes de alta singularidad que designan cómo se organiza y especifica la actividad pública. Esta especificación está determinada tanto por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado como por el grado de desarrollo histórico que tiene, en consonancia con el

desenvolvimiento de la sociedad. Así, la índole de las funciones primordiales del Estado, cuyo objeto es la prosperidad y la perpetuación social, están encaminadas a patentizar su capacidad de autodeterminación frente a otros Estados, para ello tiene que desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de tal autodeterminación; propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad, tanto los materiales como intelectuales y morales; y ejercitar la justicia para asegurar la aplicación del derecho.

Tal como lo explicó un gran pensador administrativo:

“la primera condición del completo desarrollo de la actividad individual es la conservación de la propia autodeterminación; pero el individuo no puede defender su propia libertad individual, porque ella es una responsabilidad del Estado y constituye el cuarto gran deber de la administración pública, consistente en la actuación del Derecho”<sup>6</sup>

Tal es el principio vital del ministerio de justicia en el Estado de derecho.

Por otra parte, en muchos países existe un ministerio de justicia matizado por condiciones nacionales singulares que dejan su huella. Lo que hay que destacar es que en esos países hay un *modus vivendi* entre la Secretaría de Justicia y el Poder Judicial, que se considera necesario para la marcha adecuada del régimen político.

Cercana a nuestra tradición, la experiencia francesa es digna de considerarse de manera especial. En 1964, el Ministerio de Justicia estaba integrado por cinco direcciones que atendían los deberes principales: servicios judiciales; asuntos civiles; asuntos criminales y gracia; administración penitenciaria y administración general.<sup>7</sup> El Ministerio de Justicia tenía a su cargo la regulación del servicio judicial en su conjunto, formaba al personal judicial y de apoyo al mismo; asimismo asistía al Ministerio de Negocios

---

<sup>6</sup> Stein, Lorenz Von. *La scienza Della pubblica amministrazione*. Torino. Unione Tipografico-Editrice. 1897. pp. 36-37.

<sup>7</sup> “Décret sur la Organisation du Ministère de la Justice”, *Journal Officiel de la République Française*, du 28.7, 1964, pp. 6708 y ss.

Extranjeros en los asuntos jurídicos de interés nacional. Tal como ocurre en instituciones similares de otros países, dicho Ministerio elabora los proyectos de ley y reglamentos no asignados a otras dependencias administrativas, además de las normas que tienen relación con la materia criminal. Era labor principal del Ministerio atender los asuntos de gracia y amnistía, con la colaboración de la administración penitenciaria, esta última a su cargo como una materia principal. Finalmente, también le estaba confiada la reeducación de los menores infractores con miras a su recuperación social.

La tradición iberoamericana, que nos interesa especialmente, tiene una antigua experiencia. En nuestra región, el ministerio de justicia es añejo, tal como es observable en Chile durante el siglo pasado, donde operaba el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública.<sup>8</sup>

El origen de la tradición hispanoamericana se encuentra en España, donde el Ministerio de Justicia es definido como un órgano de la administración civil del Estado. Anteriormente se trataba de un departamento ministerial cuyo origen data de 1714, y ha sido uno de los más estables en cuanto a su denominación, competencias y estructura orgánica en la historia de la administración central española.<sup>9</sup>

Dentro de su larga vida, en 1978 el Ministerio de Justicia estuvo a un paso de su extinción debido a su virtual reemplazo por el Consejo General del Poder Judicial; pero esto no ocurrió, y el Ministerio fue fortalecido tanto en su papel como en sus competencias.

Su estructura orgánica era la siguiente: Subsecretaría; Secretaría General de Asuntos Penitenciarios con rango de Subsecretaría; Dirección General de Instituciones Penitenciarias y Administración Penitenciaria, de ella dependiente; Secretaría General Técnica, Dirección General de Servicios; Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia; Dirección

---

<sup>8</sup> Memoria del Ministro de Justicia. Culto e Instrucción Pública, presentada al Congreso Nacional en 1884, Santiago de Chile, Imprenta Nacional, 1884.

<sup>9</sup> Baena del Alcázar, Mariano. Instituciones Administrativas. Madrid. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992, pp. 261-263, 266-271.

General de Asuntos Religiosos y de Objeción de Conciencia; Dirección General de los Registros y del Notariado y Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

Estos entes constituyen la organización básica y central, a cuyo cargo está la obtención de los tres grandes objetivos del Ministerio, a saber: 1) Apoyar a la administración de justicia, 2) atender la administración penitenciaria y 3) prestar los servicios generales de apoyo a los dos cometidos anteriores.

Otro ejemplo interesante lo constituye el Ministerio de Justicia de Costa Rica, tal como operaba a mediados de los ochenta. Creado en 1870, este Ministerio es el asesor jurídico del Poder Ejecutivo, representa al Estado en todos los litigios donde media el interés público y ejerce su representación en los actos y contratos que se formalizan mediante escritura pública. Tiene a su cargo la política penitenciaria y da fe pública de contratos prendarios, inscripciones de bienes muebles e inmuebles, derechos de propiedad industrial y similares. Su organización interior comprende a un viceministro, del que dependen una variedad de órganos, entre ellos la Procuraduría General de la República y la Auditoría General, así como el Tribunal Superior de Censura y la Junta Administrativa del Registro Nacional. Las dependencias que ejercitan las labores substantivas del Ministerio son las Direcciones Generales de Adaptación Social, Registro Nacional y Administrativa, además del Patronato de Construcción, Instalación y Adquisición de Inmuebles. En su seno, igualmente, cumple tareas el Instituto Latinoamericano de Prevención del Delito.

En particular, el ministro del ramo funge como enlace entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y diseña y coordina los programas encaminados a prevenir el delito, así como la readaptación social. Una de las funciones más importantes que cumple es preparar los anteproyectos de ley y decretos que se formen en el Poder Ejecutivo.

En Cuba, bajo un régimen socialista, el Ministerio de Justicia opera de manera similar a los de países con sistemas políticos diversos. Se trata de un

organismo encargado de asistir en materia jurídica al gobierno y los organismos de la administración central del Estado.<sup>10</sup> En lo particular, asesora jurídicamente al gobierno y a los organismos de la administración pública central, estableciendo las coordinaciones correspondientes con las asesorías jurídicas de dichos organismos; procura el mejoramiento del trabajo jurídico en la esfera de la economía nacional y el perfeccionamiento continuo del orden legal; estudia, propone y dirige la sistematización y codificación de las leyes del país, y procura que reflejen con exactitud los procesos y relaciones sociales; participa en el asesoramiento a la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros, en la preparación de las leyes, decretos-leyes, decretos y otras disposiciones legales. Igualmente, contribuye a la divulgación del derecho socialista, la formación de la conciencia jurídica del pueblo cubano y la formación de especialistas en materia jurídica; ejerce la alta inspección de los bufetes colectivos y dirige técnicamente la actividad registral y la notarial; finalmente, edita y hace circular la *Gaceta Oficial* de la república y custodia su archivo central.

Para identificar con precisión las labores de los ministerios de justicia en la reforma del Estado, tarea a realizarse en el presente inmediato, es necesario antes determinar cuáles son sus faenas actuales, las cuales, por principio, han tenido una fuerte variación con motivo de la aparición de los Consejos de Magistratura o Judicatura. Estos cuerpos colegiados han hecho replantear sustancialmente el papel de dichos ministerios, principalmente en lo que toca a la administración del Poder Judicial, la disciplina de los juzgadores y la formación de los funcionarios de la judicatura. Su relación se ha fundado en una variedad de modalidades, entre ellas la presencia del ministro de Justicia como su vicepresidente.

En Francia, las Constituciones de 1946 y 1958 establecieron la vicepresidencia del Consejo Superior de la Magistratura para el ministro de Justicia. Con tal carácter, dicho ministro recibe las propuestas del Consejo en

---

<sup>10</sup> Ley de Organización de la Administración Central del Estado (Ley 1323, de noviembre de 1976), La Habana, Editorial Orbe, 1979.

relación con nombramientos de algunos cargos judiciales.<sup>11</sup> La reforma constitucional de 1993 modificó la composición del Consejo, estableciendo dos secciones con distinto ámbito de competencia; una sección es competente con respecto a los magistrados judiciales y la otra con referencia a los magistrados del Ministerio Público, que son dependientes del Ministerio de Justicia. En sentido opuesto, el Consejo Superior de la Magistratura opina sobre el nombramiento de los demás jueces y los magistrados del Ministerio Público propuestos por el ministro de Justicia.

La reforma constitucional realizada en 1993 resaltó la unidad del cuerpo de la Magistratura, de la cual forma parte el Ministerio Público y con el cual el Consejo constituye un ente común, aunque la diferencia de funciones específicas de cada uno mantiene la subordinación jerárquica de los magistrados del Ministerio Público al ministro de Justicia.<sup>12</sup> Por su parte, el Consejo Superior de la Magistratura se reúne a partir de la convocatoria hecha por su presidente, o bien, por el ministro de Justicia, que funge como su vicepresidente. Sin embargo, ni uno ni otro acude al Consejo Superior cuando sesiona con miras a la aplicación de medidas disciplinarias.<sup>13</sup>

Las estrechas relaciones de colaboración entre el Consejo y el Ministerio de Justicia son observables cuando se plantean las candidaturas a los cargos cuya designación es hecha a propuesta del Consejo Superior, y se envían simultáneamente al ministro de Justicia. El resto de los nombramientos judiciales son efectuados en colaboración de ambas organizaciones. En cuanto a los nombramientos de magistrados para las funciones de Ministerio Público, que son distintas de las provistas en el Consejo de Ministros, la opinión de la sección competente del Consejo Superior se rinde sobre las propuestas del ministro de Justicia, después del dictamen hecho por un miembro de esta sección. Igualmente, las propuestas del ministro de Justicia se transmiten al Consejo Superior de la Magistratura junto con la lista de los candidatos para cada uno de los puestos de que se trate.

---

<sup>11</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix-Fierro. El Consejo de la Judicatura. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1996. pp. 16-17.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem pp. 138-139.

El ministro de Gracia y Justicia de Italia, de acuerdo con la Constitución de 1948, tiene la facultad de promover la acción disciplinaria y está a cargo de los emolumentos de los miembros del Consejo Superior de Magistratura, los magistrados y el personal adscrito a la secretaría del propio Consejo. Por consiguiente, tiene una relación estrecha con el Consejo Superior, particularmente en lo concerniente a tres de las facultades principales del mismo, a saber:

1) Sobre el ingreso a la magistratura, la asignación de sede y de funciones, los traslados y promociones y sobre toda otra providencia relativa al estado de los magistrados;

2) Sobre el nombramiento y remoción de los vicepretores honorarios, de los conciliadores, de los viceconciliadores, así como de los miembros ajenos a la magistratura de las secciones especializadas; respecto de los conciliadores, viceconciliadores y los miembros ajenos se admite la delegación a los presidentes de las cortes de apelación;

3) Sobre la designación para el nombramiento de Magistrado de la Corte de Casación de profesores y abogados, por méritos destacados.

En estas materias, el Consejo decide con base en el dictamen de la comisión competente, pero toma en cuenta las observaciones hechas por el ministro de Gracia y Justicia. Paralelamente, el Consejo puede hacer propuestas al ministro de Gracia y Justicia sobre las modificaciones de las circunscripciones judiciales y sobre todas las materias relativas a la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia. Da su opinión al ministro sobre los proyectos de ley concernientes al ordenamiento judicial, a la administración de justicia y a cualquier otra materia que sea atinente a las materias citadas.<sup>14</sup>

Las relaciones entre el Consejo de la Magistratura y el Ministerio de Gracia y Justicia se extienden a otros nombramientos, tales como los cargos directivos de la judicatura, con exclusión del de pretor o juez municipal. Igualmente, el Consejo Superior de la Magistratura provee el ingreso a la

---

<sup>14</sup> Constitución italiana de 1948, ver Fix-Zamudio y Fix-Fierro, op. cit. nota 9, pp. 141.-149.

magistratura, las promociones de los magistrados y los exámenes para adjunto judicial, de conformidad con las normas del ordenamiento judicial. Esta tarea se realiza a través de comisiones que nombre para tal efecto, particularmente para los ingresos y promociones, así como el examen del adjunto judicial. Una vez concluidos los trabajos se integra la lista de candidatos aprobados, que son publicadas en el *Boletín Oficial* del Ministerio de Gracia y Justicia, el cual puede expresar desacuerdos y presentar quejas ante el Consejo Superior, que aprueba o modifica dicha lista. Incluso, el ministro de Gracia y Justicia tiene la facultad de interponer un recurso de inconformidad ante el Consejo Superior.

El ministro de Gracia y Justicia, además de lo mencionado:

1) Tiene la facultad de promover, mediante petición, la acción disciplinaria. La acción disciplinaria puede ser promovida también por el procurador general ante la Corte Suprema de Casación en su calidad de Ministerio Público, ante la sección disciplinaria del Consejo Superior;

2) Tiene la facultad de solicitar a los presidentes de las cortes informaciones acerca del funcionamiento de la justicia y al respecto puede formular las comunicaciones que considere pertinentes;

3) Ejercita todas las demás atribuciones que le atribuyen las leyes sobre el ordenamiento judicial y en general las relativas a la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia.

El ministro de Gracia y Justicia interviene en las sesiones del Consejo Superior de la Magistratura cuando lo solicita el presidente o cuando él mismo lo considera oportuno para hacer comunicaciones o aclaraciones. Pero, normalmente, no puede estar presente en las deliberaciones.

Todas las resoluciones relativas a los magistrados son adoptadas de conformidad con las decisiones del Consejo Superior, mediante decreto emitido por el presidente de la República, con refrendo del ministro de Gracia y Justicia. Sin embargo, hay casos establecidos por las leyes que sólo requieren un decreto del ministro de Gracia y Justicia.

En Bulgaria, tal como lo establece la Constitución de 1991, el Consejo Judicial Superior realiza sus funciones encabezado por el ministro de Justicia, en su calidad de presidente. Algo similar ocurre en Rumania, donde desde 1991 el Consejo Superior de la Magistratura propone al presidente de la República el nombramiento de jueces y procuradores, presidido por el ministro de Justicia, pero que lo hace sin voto. A través de un decreto expedido en noviembre de 1966, fue establecido en Uruguay el Consejo Superior de la Judicatura, el cual estaba integrado por el ministro de Justicia, que lo presidía.

Tal como es observable, el Ministerio de Justicia tiene una injerencia directa en la administración judicial por medio de la función disciplinaria. Dicha disciplina entraña la pérdida del derecho de antigüedad, remoción y destitución. Esto ocurre en Turquía, donde el ministro de Justicia puede dirigirse al Consejo Superior de la Magistratura para que imponga medidas disciplinarias a los juzgadores.

## **1.8 LA ORGANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES COMPETENTES EN EL CASO ESPAÑOL.**

En principio, creo que es necesario dar cuenta del diseño institucional de la justicia que se desprende de la vigente Constitución española de 1978. Ello permitirá hacer las reflexiones antes mencionadas sobre algunos problemas del funcionamiento del sistema y sobre cómo puede contribuir la organización de la justicia a la reforma del Estado.

Pues bien, en España la Constitución se refiere en su artículo 117 y siguientes a la existencia de una justicia profesional e independiente y al gobierno de los jueces. Tanto énfasis se pone en este extremo que el título VI de la Constitución, que encuadra los artículos citados, se denomina "Del Poder Judicial". Ello constituye una excepción, pues en el caso de los demás altos órganos del Estado no se usa la expresión "poder" sino la de potestad.

La organización española distingue entre el órgano de gobierno de los

jueces, un órgano colegiado (denominado Consejo General del Poder Judicial) y la organización de los Tribunales de Justicia propiamente dicha. La Constitución española menciona y regula también (artículo 124) al Ministerio Fiscal, a la cabeza de cuya organización se encuentra el fiscal general del Estado.

Es claro que además de esta organización judicial (en la que no existe una Procuraduría del Estado) hay que tener en cuenta al Ministerio de Justicia, que conserva importantes potestades en la materia y cuya influencia en la marcha de los asuntos judiciales es muy notable, como se verá.

La primera de las organizaciones antes mencionadas es el Consejo General del Poder Judicial. Se trata de un órgano colegiado compuesto de veintidós miembros, que eligen entre ellos a su presidente, el cual es al mismo tiempo presidente del Tribunal Supremo. Este Consejo tiene bajo sus órdenes una organización administrativa de volumen reducido, que puede considerarse como una administración medial, ya que únicamente tiene por objeto hacer posible la ejecución de las decisiones del Consejo, elaborando y expidiendo la documentación necesaria. Dicha organización no atiende, desde luego, la satisfacción de los intereses generales y no puede identificarse con la administración del Estado en su conjunto.

El Consejo tiene importantes competencias. A él le corresponde el nombramiento de los jueces, siendo de destacar que lleva a cabo el nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo y de presidentes de las salas de éste, así como de los presidentes de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia y también de los presidentes de las audiencias provinciales. Normalmente estos nombramientos se llevan a cabo siguiendo un criterio de mérito y entre las personas que reúnen la necesaria antigüedad, con la sola excepción de una quinta parte de los magistrados del Tribunal Supremo que pueden nombrarse (a solicitud propia) entre juristas de reconocido prestigio.

El Consejo General del Poder Judicial ejerce, además, la potestad

disciplinaria sobre los jueces, previa apertura del expediente con todas las garantías para el inculpado. Por cierto que esta competencia da lugar a una paradoja, pues a muchos efectos el Consejo se encuentra en una posición de rango más importante que el Tribunal Supremo, sin embargo, las decisiones adoptadas en materia disciplinaria son recurribles ante dicho Tribunal como máxima garantía.

En cuanto órgano superior de la justicia le corresponde al Consejo emitir informes importantes, consecuencia de las relaciones mantenidas entre el Poder Judicial y los demás altos órganos del Estado. Un ejemplo de estos informes es el que debe emitirse con carácter previo al nombramiento de fiscal general del Estado.

Por último, el Consejo ejerce los poderes inherentes a la cotidiana administración de personal de los jueces y magistrados. Declara las situaciones de excedencia, otorga permisos, decide sobre el régimen de compatibilidades y declara, asimismo, la jubilación. A propósito de este extremo puede acordar que los magistrados jubilados continúen prestando servicios como eméritos o suplentes.

Junto al Consejo debe considerarse la organización de los Tribunales de Justicia propiamente dichos. A propósito del tema se complican dos criterios. Uno es el de la división en órdenes jurisdiccionales y otro el de la organización territorial.

En cuanto a los órganos jurisdiccionales, la jerarquía culmina en el Tribunal Supremo, dividido en cinco Salas: Civil, Penal, Contencioso Administrativo, Social y Militar. Debe destacarse que a consecuencia de los mandatos de la Constitución se suprimió la jurisdicción específica que antes correspondía a los tres ejércitos y al Consejo Supremo de Justicia Militar, integrándose este último en los Tribunales civiles. En cambio, en España la justicia constitucional no corresponde al Tribunal Supremo sino a un órgano distinto, al Tribunal Constitucional, que tiene como antecedente al Tribunal de Garantías Constitucionales que existió durante la II República.

En estas cinco salas del Tribunal Supremo se integran aproximadamente 65 magistrados, si bien 33, es decir la mitad de ellos, pertenecen a la Sala Tercera que juzga los asuntos contencioso-administrativos. Ello se explica porque las demás Salas actúan por regla general como tribunal de casación, o resuelven los recursos de denominaciones análogas que constituyen la última y definitiva instancia judicial. En cambio, la Sala Tercera, hasta 1993, venía funcionando como tribunal de apelación, y todavía conoce de forma directa los recursos entablados contra actos y disposiciones del gobierno.

Además del Tribunal Supremo se encuentra en la cúspide de la organización judicial, si bien en un nivel inferior a dicho Tribunal, la Audiencia Nacional, creada para desconcentrar el trabajo del Tribunal Supremo, y que conoce sobre determinados asuntos en materia penal y sobre las disposiciones y decisiones aprobadas individualmente por los ministros y los secretarios de Estado.

Éstos son los órganos judiciales competentes en todo el territorio nacional. En un nivel inferior se encuentran los llamados Tribunales Superiores de Justicia, cuya competencia se ejerce en las distintas regiones dotadas de autonomía, según la Constitución española. Esta alusión a la competencia debe entenderse en un doble sentido, pues no se refiere sólo al territorio. Los Tribunales Superiores conocen en última instancia de los procesos seguidos en los cuales se debate sobre la aplicación del derecho civil foral (específico de cada región) y sobre las normas y actos administrativos que se rigen por la legislación dictada por las regiones o Comunidades Autónomas.

Los Tribunales Superiores de Justicia reproducen, en cuanto a su división en salas, la organización del Tribunal Supremo, siguiendo la distinción entre los cinco órdenes jurisdiccionales. En un nivel inmediatamente inferior se encuentran las Audiencias Provinciales, cuyas competencias más importantes se refieren a los asuntos penales.

Por último, el nivel inferior de la administración de la justicia está constituido por los jueces de primera instancia e instrucción. Reciben esta denominación porque son jueces civiles de primera instancia y jueces penales competentes para instruir los sumarios, que pasan posteriormente a ser juzgados por las Audiencias Provinciales. Existen también unos jueces o magistrados unipersonales del orden social o laboral.

Pero, como se ha dicho más arriba, continúa teniendo importantes competencias el Ministerio de Justicia. Se trata de un órgano, un departamento del gobierno español, heredero de la antigua Secretaría de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia que existía durante el antiguo régimen. El Ministerio no se ocupa sólo de los asuntos judiciales. Tiene, desde luego, una Dirección General de Justicia, y dependen de él la Dirección General de Prisiones, la del Servicio Jurídico del Estado, donde trabajan los asesores y defensores del Estado ante los Tribunales y la Dirección General de los Registros y del Notariado. Heredera de las competencias que antes se ejercían en materia de Gracia, es la Dirección General de Asuntos Religiosos.

Nos interesa sobre todo el conjunto de poderes sobre la justicia que conserva el Ministerio, y que por tanto continúan en un ámbito estrictamente político-administrativo. Ante todo el Ministerio ejerce como alto órgano de comunicación entre el gobierno y el Consejo General del Poder Judicial. Por iniciativa del Ministerio, que debe hacer suya el Consejo General citado, se nombra al fiscal general del Estado. El Ministerio conserva las competencias relativas a la formación de los jueces, pues de él depende la Escuela Judicial, por la que deben pasar los jueces y magistrados después de una rigurosa selección por mérito (el conjunto de exámenes denominado oposición), selección que en teoría decide el Consejo General, pero que en la práctica depende del Ministerio, que facilita los medios y que fija el número de plazas judiciales que deben ser objeto de convocatoria.

Sin embargo, los poderes que conserva el Ministerio de Justicia consisten en la plena competencia respecto a la totalidad del aparato u organización administrativa que asiste a los jueces en sus funciones. Desde

las secretarías de los magistrados del Tribunal Supremo hasta el último alguacil (ahora agente judicial) del último juzgado dependen del Ministerio de Justicia. Se trata de la llamada, genéricamente, Oficina Judicial, aunque el empleo del singular es un eufemismo, pues existe una oficina judicial en cada juzgado y un conjunto de ellas en los tribunales colegiados. A la cabeza de cada una de las oficinas se encuentra un secretario judicial, seleccionado y pagado por el Ministerio de Justicia. De los secretarios dependen los oficiales, auxiliares y agentes de la administración judicial, exigiéndose los oficiales titulación universitaria. Se trata de una organización que integra actualmente un número aproximado de 18,000 personas.

Fácilmente se deduce hasta qué punto el Ministerio de Justicia está en condiciones de influir en la marcha general de los asuntos, pues de él depende no sólo la fijación del número de plazas de jueces y magistrados sino también la totalidad de los medios necesarios para que la justicia funcione. No se trata sólo de los medios personales sino también de los financieros y reales o inmobiliarios (edificios e instalaciones).

Expuestos así, la organización y el sistema judicial español, hay que referirse al objeto de este panel propiamente dicho, a saber, la contribución del Ministerio de Justicia y de la justicia misma a la reforma del Estado.

Ahora bien, no debe ocultarse que al entrar en el tratamiento de nuestro tema específico, al menos en España, el argumento se mueve automáticamente en círculo, pues si bien no cabe duda que el Ministerio y la organización judicial pueden contribuir a la reforma del Estado, resulta evidente que habría que comenzar por reformar la justicia misma. Sólo entonces sería posible contribuir de modo eficaz a esa reforma del Estado que se reclama insistentemente en nuestro tiempo en todas las democracias.

Pues lo cierto es que la justicia en España se encuentra aquejada de grandes problemas que afectan en parte a la organización, pero sobre todo afectan al funcionamiento de los órganos descritos en el apartado anterior.

Veamos rápidamente los problemas principales.

a) Los problemas del Consejo General del Poder Judicial.

En cuanto a este órgano, se plantea desde luego un importante problema político, relativo al sistema de nombramiento de los miembros del Consejo. Una primera ley, dictada después de promulgada la Constitución, establecía que la mayor parte de los miembros del Consejo se nombraría a propuesta de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados. Pero esta ley fue objeto de reforma en los años 80, de modo tal que en este momento los miembros del Consejo se nombran por el Parlamento y el gobierno, es decir, de hecho por los partidos políticos.

Ello ha suscitado una profunda polémica dada la politización de las decisiones del Consejo en numerosas ocasiones. Actualmente forma parte del debate político español la cuestión de si no sería necesario volver al sistema primitivo para asegurar la profesionalidad judicial del Consejo General, o al menos adoptar un sistema intermedio en virtud del cual los vocales del Consejo fueran nombrados por las Cámaras, las que deberían elegir entre diversos candidatos propuestos por las asociaciones profesionales.

Pero existen además problemas administrativos. No deja de ser sensible que el Consejo no sea competente para la formación de los jueces y, sobre todo, para la organización, el funcionamiento efectivo y la financiación que requiere la Oficina Judicial. No disponiendo de poderes decisorios sobre los medios de la administración de justicia, es claro que ésta se encuentra relativamente mediatizada por las decisiones del gobierno (a propuesta del Ministerio de Justicia), sobre todo por lo que se refiere a los aspectos financieros. En concreto, el presupuesto necesario para hacer frente a los gastos de la justicia se decide por el gobierno y el Ministerio, y no por el Consejo General.

No debe omitirse una referencia a la reducida organización

administrativa del Consejo mismo. Para su formación se han empleado criterios estrictamente artesanales, pues el reclutamiento de las personas se ha hecho sin celebrar pruebas objetivas para que presten servicios en el Consejo General, bien raramente a jueces y magistrados, bien más normalmente al personal de la Oficina Judicial. La preparación de este personal quizá es adecuada respecto a la administración de justicia, pero posiblemente dista mucho de serlo en cuanto a las tareas de gestión administrativa.

b) Los problemas de los Tribunales de Justicia.

En cuanto a los Tribunales de Justicia el principal problema que tienen es la gran acumulación de asuntos judiciales pendientes y, a consecuencia de ello, el inmenso retraso de los procesos. Por citar una cifra, reproduciendo las palabras del presidente del Tribunal Supremo, sólo en el orden contencioso administrativo se encuentran pendientes de resolver 220,000 recursos en todo el país. Se calcula que, si no se adoptan medidas inmediatas, el atraso y la acumulación afectarán dentro de cuatro años a más de medio millón de recursos.

Es indudable que este dato tiene una inmensa influencia sobre la práctica de la justicia. Los jueces y magistrados se encuentran sobrecargados de trabajo y no es posible aumentar el ritmo del mismo, pues ello repercutiría sobre el sosiego indispensable para resolver los pleitos, de modo tal que se atienda el cumplimiento del ordenamiento jurídico y se haga justicia material. Pero es peor aún la situación del justiciable. Los asuntos que resuelve como juez el autor de esta ponencia se plantearon en la vida real por término medio hace ahora siete u ocho años. Este plazo es el que deben esperar los ciudadanos para que se les haga justicia, con la consecuencia de que muchas veces la sentencia resuelve un proceso histórico porque las circunstancias fácticas han cambiado y la decisión judicial no puede hacer volver atrás la máquina del tiempo. Muchas veces, si es que ello procede, hay que recurrir a reconocer el derecho a una indemnización en vez de restablecer el orden jurídico perturbado en su caso mediante el menoscabo de derechos subjetivos

o intereses legítimos o directos.

Desde luego, este descomunal atraso exige medidas de reforma que pudieran ser en parte de carácter estrictamente procesal, reformando la tramitación y limitando por razón de su cuantía los asuntos que conocen los tribunales de mayor nivel jerárquico, aunque ello tendría la consecuencia de que el justiciable se vería privado, al menos, de una instancia judicial. Pero, sobre todo, es absolutamente indispensable otorgar o asignar más medios en un momento en que la política económica del gobierno se inspira severamente en la restricción del gasto público. Fácilmente se entiende el obstáculo que todo ello supone para que la justicia contribuya a una reforma del Estado.

c) Los problemas de la Oficina Judicial.

En cuanto a la Oficina Judicial, ha de señalarse que el sistema español parte de la desconexión jerárquica entre los secretarios judiciales y los tribunales a los que sirven. El secretario no está subordinado jerárquicamente al juez o a los magistrados, y si el personal judicial advierte irregularidades o deficiencias en la gestión de la Oficina Judicial carece de potestades para poner remedio a los problemas. A juicio del autor de esta ponencia, si bien habría que conservar un respeto a las potestades y competencias del secretario en la dirección de la Oficina Judicial, quizás deberían otorgarse atribuciones al respecto a otros órganos, sean estos los propios tribunales, el Consejo General o el Ministerio de Justicia.

Éste es sólo un punto, aunque significativo, de los numerosos problemas planteados. En cuanto al resto de la organización y del personal de la Oficina Judicial, para decirlo de una vez por todas, habría que efectuar una reforma y modernización radical del personal y de todos los procedimientos de trabajo que este personal emplea. Téngase en cuenta que dicho personal de la organización judicial ha sido excluido de todas las reformas administrativas emprendidas en España desde fines del primer tercio del siglo XIX. Salvo por el empleo primero de la máquina de escribir y luego del ordenador, la organización se encuentra aproximadamente en la misma situación que a

mediados del siglo XVIII. Son frecuentes las críticas al funcionamiento de la curia, pero nadie dice que se trata de un personal mal pagado, muchas veces mal tratado y del que nadie se ocupa desde los tiempos en que era fiscal del Consejo de Castilla el conde de Floridablanca.

No se crea que estas afirmaciones son exageradas. Los expedientes judiciales se envuelven con cuerdas, la racionalización de impresos es algo totalmente ignorado, la asignación y el orden de la tramitación de los asuntos deja mucho que desear y, sobre todo, la formación del personal es deficiente. En la práctica, los conocimientos se adquieren por rutina y cuando esa rutina se moderniza o adapta, ello se efectúa asimismo de forma rutinaria. Ciertamente, para ser oficial de la administración de justicia se requiere titulación superior, pero en la inmensa mayoría de los casos las plazas se cubren por concurso entre personal más modesto de la propia organización, que de un modo u otro acabó los estudios universitarios, y en esos concursos se valora de forma predominante la antigüedad en los puestos inferiores.

#### d) Referencia al Ministerio Fiscal.

En cuanto al Ministerio Fiscal, con objeto de no alargar la extensión de esta ponencia, me limitaré a señalar un dato de la cultura política española. De hecho la mayor parte de las veces el fiscal general del Estado, que se ha mencionado antes, no se comporta como fiscal del Estado sino como fiscal del gobierno. Es decir, nombrado a propuesta del gobierno es frecuente que defienda los intereses de éste o que al menos atienda a dichos intereses más que a los estatales de carácter objetivo. Ello se advierte sobre todo en su actuación ante los órganos superiores de la justicia, es decir, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo.

## **1.9 LA POLÍTICA DEL DERECHO Y DE LA JUSTICIA DEL GOBIERNO FEDERAL.**

El Estado de derecho contemporáneo se caracteriza por elevar el

derecho a la categoría de fundamento de su existencia y de cauce imprescindible de su actividad, esto presupone la existencia de un aparato organizado que desempeña la tarea de aplicar y mantener el orden jurídico; en lo particular, dicho aparato organizado comprende a las instituciones de la justicia, es decir, los tribunales y otros órganos relacionados y afines.

Por otra parte, ya que el derecho constituye un elemento vital y dinámico de la vida del Estado, ello presupone también la existencia de planes, programas, propuestas y políticas relacionadas con el funcionamiento del derecho y del aparato organizado de la justicia. Esto se debe, entre otras razones, a que el derecho se ha convertido en instrumento de la política, lo cual es de suma importancia no sólo en la acción cotidiana del Estado, sino también cuando, como ocurre en nuestro país, el derecho es un factor simbólico de modernización y cambio.

Dicho en otras palabras, en el Estado contemporáneo, el orden jurídico depende del cumplimiento de funciones de administración y de política (policy) —es decir, una línea de acción continuada y consistente que pretende lograr determinados objetivos— denominada esta última precisamente “política jurídica”.<sup>15</sup> En términos generales, en un gran número de países dichas funciones han sido tradicionalmente desempeñadas por el Ministerio o Secretaría de Justicia. En su manifestación concreta, y dependiendo de las cambiantes circunstancias históricas, dicho órgano del Ejecutivo se ha encargado, entre otras, de tareas como las siguientes:

- el gobierno y la administración de los tribunales;
- la administración del estatuto profesional de jueces y funcionarios judiciales;
- la dirección de la institución del Ministerio Público;
- la vigilancia de la regularidad de la impartición de justicia;
- la administración del sistema penitenciario;
- el estudio y la propuesta de reformas al ordenamiento jurídico;

---

<sup>15</sup> Cossío Díaz, José Ramón. El Derecho como técnica social y la política jurídica. *Insomnia*. México. Número 3, octubre de 1995, pp. 191-203.

la administración de la defensoría de oficio.

En México, la Secretaría de Justicia llevó una vida azarosa, y no del todo desprovista de frutos, entre la consumación de la Independencia, en 1821, y su supresión en 1917 por el Congreso Constituyente de Querétaro, por razones poco claras, pero eficaces, pues la Secretaría no se ha restablecido hasta la fecha. Sus funciones se dispersaron y desarticularon al pasar a otras dependencias e instituciones, situación insatisfactoria que en, al menos una ocasión, generó una importante discusión sobre la conveniencia de restablecerla sobre otras bases, pero que no prosperó.

La renovada importancia del Estado de derecho y de la justicia en el discurso político, tuvo una primera materialización en la trascendente reforma en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia de diciembre de 1994. Dicha reforma creó el Consejo de la Judicatura Federal como órgano del Poder Judicial de la Federación encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con excepción de la Suprema Corte. Todo ello ofrece un motivo oportuno para poner nuevamente sobre el tapete de la discusión, si no la necesidad del restablecimiento de la Secretaría, sí el examen de las funciones de administración y política respecto del derecho y del aparato de la justicia que deben cumplirse en el marco de la reforma del Estado.

Al menos desde la consolidación del régimen presidencial en los años treinta del presente siglo, la política jurídica, como otros sectores de la política, pasaron a depender, casi exclusivamente, de la voluntad presidencial. La Presidencia de la República y sus dependencias directas monopolizaron prácticamente la política jurídica a través de las iniciativas de reformas constitucionales y legales. Cada presidente de la República ha buscado legitimar su programa de gobierno y sus políticas a través de la reforma de la Constitución y de las leyes, lo que en algunos casos asumió proporciones de manía o de revolución.

Lo anterior tuvo la desafortunada consecuencia, que empieza a

revertirse de manera reciente, de inhibir la capacidad de iniciativa, formal e incluso informal, de otros órganos e instituciones. Sin duda, estos órganos e instituciones conservaron algún grado importante de influencia que les permitió hacer propuestas y opinar sobre las políticas y los programas del gobierno, pero no de forma abierta y pública. En cambio, ciertos grupos profesionales del derecho no han dejado de someter propuestas a la discusión pública, aunque a costa de una cierta ineficacia.

Desde un punto de vista formal, el Ejecutivo Federal está obligado, en términos de la Ley de Planeación, a formular, previa consulta pública, el Plan Nacional de Desarrollo sexenal, en el que se expongan y describan las grandes estrategias y líneas de acción de la política del gobierno. El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en su capítulo relativo al Estado de derecho, propone estrategias y líneas de acción en las siguientes materias:

- Seguridad pública;
- Lucha contra el crimen organizado;
- Mejoramiento de la procuración de justicia;
- Control del uso de los recursos públicos;
- Seguridad jurídica de la propiedad;
- Respeto a los derechos humanos;
- Justicia a los pueblos indígenas.

En la materia específica de impartición de justicia, dichas estrategias y líneas comprenden:

- Acciones de coordinación y apoyo a los gobiernos de los estados;
- Promoción de la calidad profesional de jueces y magistrados;
- Revisión sistemática de las normas del ordenamiento jurídico;
- Revisión de las disposiciones que regulan la ejecución de las sentencias;
- Introducción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos;
- Fortalecimiento de la justicia de paz;
- Apoyo a las acciones que garanticen el acceso a la justicia;
- Fortalecimiento de las vías jurisdiccionales de control de los actos de autoridad.

El Plan Nacional debe desarrollarse a través de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, entre los que se encuentran el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000 y el Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal 1995-2000.<sup>16</sup> En lo particular, al Programa Nacional citado le corresponde especificar los objetivos, prioridades, estrategias y políticas que regirán las actividades del sector procuración e impartición de justicia para el periodo de que se trata. Participan en el ámbito de la procuración de justicia en materia penal:

la Procuraduría General de la República;  
la Procuraduría General de Justicia Militar.

En el ámbito de la impartición de justicia participan:

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;  
El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;  
El Tribunal Superior Agrario;  
El Supremo Tribunal de Justicia Militar;  
El Consejo de Menores.

Si bien de manera desigual, cada una de estas instituciones realizó un diagnóstico de su situación particular y propuso objetivos y prioridades, así como estrategias y políticas específicas. Resulta importante hacer notar, por una parte, que todas estas instituciones dependen del Poder Ejecutivo Federal, así sea de manera formal, pero no son todas las que tienen atribuciones en materia de justicia; podrían mencionarse, por ejemplo, la Procuraduría Federal del Consumidor o la Procuraduría Agraria, de modo que el Programa Nacional no considera a todos los organismos relevantes ni establece políticas uniformes para todo el sector. Por otra parte, al mismo tiempo, el Programa establece objetivos de alcance muy general en la materia, que afectarían también el campo de acción de las instituciones que no dependen del Ejecutivo, pero

---

<sup>16</sup> Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000, México, PGR, 1996. 93 pp., y Programa de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000, en Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 1996, primera sección, pp. 33-64.

respecto de los cuales no se determina qué organismo pueda realizar las tareas que ellos implican, así como tampoco se definen los medios ni los mecanismos de apoyo y coordinación que se requieren.

En este apartado se examina, de manera ejemplificativa y esquemática, tres órganos públicos que desempeñan funciones importantes en materia de política del derecho y de la justicia. No se quiere decir, pues, que otros órganos no tengan o no puedan adquirir responsabilidades en este sentido, como sería el caso, especialmente significativo, del Congreso de la Unión.

a) La Procuraduría General de la República.

La Procuraduría General de la República es una institución que desempeña una multiplicidad de funciones que le permiten asumir un papel destacado, aunque parcial, en la formulación e implementación de la política jurídica del gobierno, especialmente en materia de justicia. Así, la Procuraduría General de la República no sólo encabeza la institución del Ministerio Público, sino que, como tal, también le corresponden: la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia; la promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; la intervención ante las autoridades judiciales cuando la Federación sea parte, así como en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; la propuesta al Ejecutivo Federal de proyectos de iniciativas de ley y de reformas legislativas en el ámbito de su competencia, así como de medidas de mejoramiento de la procuración e impartición de justicia, entre otras funciones. Hasta diciembre de 1994, el procurador general de la República fue también, por disposición constitucional, consejero jurídico del gobierno federal.

Sin embargo, la participación de la Procuraduría en la formulación, coordinación e implementación de la política jurídica ha dependido fundamentalmente de la importancia que el gobierno, es decir, el presidente en turno, haya querido otorgar a la reforma y modernización del ordenamiento

jurídico y de la justicia, y al modo en que dicha política se haya diseñado y llevado a cabo.

Actualmente, el mayor desafío que enfrenta la Procuraduría, aparte de su reforma interna, que es un proceso que continúa y de su intervención en sonados procesos penales relacionados con la política, es el de la delincuencia organizada. El primer procurador en ese periodo de gobierno, quien era un miembro destacado de un partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), promovió y logró la aprobación, aunque con numerosas modificaciones en el Congreso, de una importante:

b) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Como se dijo anteriormente, la reforma constitucional de diciembre de 1994 dispuso que la función de consejo jurídico del gobierno, que hasta ese momento era atribución del procurador general de la República, pasara a la dependencia del Ejecutivo Federal que la ley señalara. Fue así que mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>17</sup> se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la cual sustituyó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

Además de dar opinión y asesoría al presidente de la República, revisar desde el punto de vista jurídico los actos e instrumentos que éste expida y de representarlo en los juicios que intervenga, la Consejería Jurídica desempeña las siguientes funciones en materia de política jurídica del Ejecutivo Federal:<sup>18</sup>

Coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de sus dependencias y entidades;

Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de las

---

<sup>17</sup> Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1996.

<sup>18</sup> Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

dependencias y entidades de la administración pública federal, para la coordinación en materia jurídica entre dichas dependencias y entidades;

Participar con otras dependencias competentes en la actualización y simplificación del orden jurídico;

Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten.

Cabe señalar que dicha Consejería no tiene a su cargo la elaboración de todas las propuestas de regulación jurídica a cargo del gobierno federal, sino que son las distintas entidades de éste a las que, como organismos técnicos, les corresponde estudiar y formular dichas propuestas. Sin embargo, se entiende que corresponde a la Consejería una importante participación en dicho proceso.

#### c) La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Desde su creación por decreto presidencial en 1990, la CNDH ha desarrollado una activa labor que ha contribuido a poner al descubierto muchas de las graves deficiencias de la justicia mexicana, sobre todo en el ámbito penal, por lo que los abusos policíacos o el lamentable estado y funcionamiento del sistema penitenciario, por poner dos ejemplos, han sido uno de los focos permanentes de su actividad.

Entre sus atribuciones, la CNDH cuenta expresamente con la de proponer a las autoridades públicas del país cambios y modificaciones a disposiciones legislativas y reglamentarias, así como a prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.<sup>19</sup> Con tal fundamento, la CNDH ha elaborado importantes propuestas de cambios jurídicos, que más tarde fueron presentadas por el Ejecutivo al Congreso y aprobadas por éste, sobre todo en materia de justicia penal.<sup>20</sup> Cabe resaltar que algunas de dichas propuestas lograron la modificación de disposiciones y prácticas que habían resistido la crítica de la

---

<sup>19</sup> Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, artículo 6º, fracción VIII.

<sup>20</sup> Madrazo, Jorge. Derechos Humanos. El Nuevo enfoque mexicano. México, FCE, 1993. pp. 85 y ss.

doctrina y los ataques de los organismos defensores de los derechos humanos durante largo tiempo, lo cual comprueba la importancia de la opinión pública en la definición e implementación de la política jurídica. Por otra parte, la CNDH ha iniciado también una importante línea de publicaciones, que incluyen estudios y propuestas elaborados en el seno de la Comisión, con vocación de convertirse en normas positivas.

d) Situación actual de la política jurídica.

Como se advierte del somero repaso anterior, si bien existen en México órganos e instituciones con capacidad de propuesta y de coordinación de la política jurídica, sobre todo en materia de justicia, parece seguir haciendo falta un organismo que impulse, coordine y dé mayor efectividad a los esfuerzos y proyectos en tal sentido. Dicho en otras palabras: se requiere un organismo que, a la manera de los Ministerios o Secretarías de Justicia de otros países, sea responsable de la política jurídica como función de gobierno.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es la dependencia del gobierno cuyas atribuciones más se aproximan a las que definen dicha función. Sin embargo, desde otra perspectiva, tales atribuciones resultan limitadas todavía. Lo más importante es que este órgano promueva una política jurídica en todas las áreas, tanto en las que no se encuentran a cargo de ninguna otra dependencia en lo particular, como en las que sí lo están. En este último supuesto caso debe intervenir en el proceso de cambio jurídico de tal modo que las propuestas resultantes sean identificables como una verdadera política de gobierno (es decir, también en el sentido de politics); no sólo como propuestas técnicas más o menos convenientes, sino del mismo modo como existe (o debe existir) una política económica, una política social, una política exterior, etcétera.

En otros términos: la Consejería debe convertirse en el órgano de la política jurídica del gobierno y no sólo del Ejecutivo federal, del presidente de la República, aunque aquella dependa en última instancia de éste. Si bien estos ya no parecen ser los tiempos del presidencialismo omnímodo, lo que deja importantes espacios a la iniciativa de otros actores institucionales, nos parece

que existen importantes áreas de la política jurídica, como es el caso de la reforma de la justicia, anunciada precisamente como prioritaria por el presente gobierno federal, pero también de una buena parte de las estrategias y líneas de acción a que se refiere el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que no parecen recibir, de manera visible, la atención que ameritan. Lo anterior no es un problema de descuidos individuales, sino de definición de políticas, esto es, de valores, de objetivos y de los medios necesarios para llevarlos a cabo.

#### **1.10 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Ministerio Público mexicano tiene antecedentes o raíces diferentes, de diversas procedencias; el primer dato a considerar es el promotor fiscal de la Colonia. Éste llegó al México independiente; representa la huella de las viejas instituciones coloniales que la insurgencia quiso desarraigar, pero que persistieron hondamente en el derecho común y en la organización judicial. Cuando nuestro país, como otros muchos, advino a la independencia, se afanó en la construcción de nuevas instituciones políticas, pero dejó pendiente por lo pronto porque quizás no tenía la necesidad o la energía para hacer otra cosa la recreación del orden jurídico ordinario. Los derechos penal y civil de la Colonia subsistieron largamente en el México independiente. Lo mismo ocurrió en muchas instituciones jurisdiccionales, como la del promotor fiscal, que se sostuvo hasta bien entrado el siglo XIX.

El segundo dato importante en esta relación es el Ministerio Público francés, que a diferencia del promotor fiscal, que es huella de las viejas instituciones españolas, el Ministerio Público francés implica la presencia en nuestro escenario histórico de las nuevas instituciones vinculadas a la Europa liberal, que la independencia quiso arraigar.

Se diría que los hombres que poblaban México en aquella etapa del siglo XIX heredaron al promotor fiscal, pero desearon al Ministerio Público francés. Así, paulatinamente lo incorporaron en la corriente de las instituciones republicanas. Seguramente pensaban que en el país de su origen moderno,

Francia, el Ministerio Público había contribuido a desmontar el antiguo régimen inquisitivo y a separar al acusador del tribunal.

El sistema inquisitivo tradicional integraba todas las funciones procesales en un sólo órgano, el tribunal, que asimilaba la defensa y la acusación. El Ministerio Público implica la desagregación de estas funciones, y por lo tanto de estos órganos; se independiza la función de acusar con respecto a la de juzgar. En suma, se extrajo del tribunal al acusador.

De aquellos años franceses, en el final del siglo XVIII y el inicio del XIX, nos llega una bella expresión de Portalis, uno de los juristas más celebrados de su tiempo, que concurrió en la construcción del derecho moderno de Francia. Al examinar la institución del Ministerio Público, escribió: “El Ministerio Público da un órgano a la ley, un regulador a la jurisprudencia, un consolador apoyo a la debilidad oprimida, un formidable acusador a los malhechores, una salvaguarda al interés general, en fin, una suerte de representante al cuerpo entero de la sociedad”. ¡Qué magnífica visión sobre el Ministerio Público, y qué espléndida misión asignada a un organismo que estaba naciendo! Éste es el Ministerio Público que miró Portalis en los albores del siglo XIX; yo diría: éste es el Ministerio Público que quisiéramos tener en México al cabo de este siglo XX que ya se nos va de las manos y en los inicios del siglo que llega.

Un tercer elemento en la formación del Ministerio Público mexicano es, al decir de algunos, la procuratura soviética; ésta fue una institución del derecho soviético, que se ha desmantelado, relacionada con el principio de legalidad y la defensa de los derechos de los ciudadanos. No me atrevería a decir si en la realidad estricta, bajo lo que hemos llamado el socialismo real, la procuratura funcionó como defensora, escudo o garantía de los derechos de los ciudadanos, pero esa fue la procuratura, y hay quienes dicen que pudo haber llegado hasta nuestra República e influido de algún modo en el desarrollo del Ministerio Público mexicano, durante el siglo XX.

Otro elemento relevante es el Attorney General de los Estados Unidos, es decir, el abogado general, el ministro de Justicia o jefe del Departamento de

Justicia, procurador, gran fiscal. Éste influyó ciertamente en la organización y en las funciones del Ministerio Público, particularmente en la Procuraduría General de la República. En la historia constitucional de los Estados Unidos, el Attorney General apareció prácticamente cuando nacía la federación americana. El primer procurador fue también el primer consejero jurídico del presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Jorge Washington.

Por último, dato germinal en la constitución del Ministerio Público de nuestro tiempo reside en las diversas experiencias, realidades y requerimientos nacionales, que son el dato mexicano de nuestra institución. Recordemos que la justicia, los órganos de ésta, todo lo que se halla en el claroscuro alrededor de ese tema, figuró entre las cuestiones básicas de la Revolución Mexicana. Con una gran frecuencia destacamos que esta Revolución tuvo que ver con las reivindicaciones agrarias y con las reclamaciones obreras del proletariado naciente; desde luego, tuvo que ver con estas reivindicaciones. Pero también tuvo que ver con la justicia.

La justicia del porfiriato fue quizás, como lo había sido la justicia de los borbones en Francia, al cabo del siglo XVIII, uno de los factores que más intensamente agitó las conciencias y provocó la ira, el deseo de subversión de los revolucionarios, allá y aquí. El régimen porfiriano, que algunos celebran, tuvo una justicia brutal y corrupta, contra la que también se insurgió el pueblo mexicano. Todo lo que significara tribunales, policía, cárceles, jefes políticos, leyes penales y Secretaría de Justicia, fue impugnado a fondo por los revolucionarios de 1910 y lo sería por los revolucionarios constituyentes de 1917.

Ahora bien, si se miran las cosas como aparecieron en las deliberaciones del Congreso de 1916-1917, el descrédito generalizado de la justicia, sus órganos y sus procedimientos no había alcanzado al Ministerio Público, que sería visto como institución revolucionaria en un doble sentido: primero, como un instrumento para demoler la justicia penal del porfiriato; luego, en su forma definitiva, como una construcción característica casi emblemática de la Revolución Mexicana.

Eso se mira en el planteamiento dual de Carranza a propósito del artículo 21 de la Constitución, ampliamente conocido y que sólo evocaré brevemente, recordemos que cuando Carranza envió su mensaje al Constituyente de Querétaro, destinó sustanciosos párrafos a la exploración de la justicia prevaleciente y a la propuesta de un precepto que, con distintas modificaciones, sería el artículo 21 en vigor. Se deslindaba tajantemente el quehacer investigador, persecutorio, del Ministerio Público, del quehacer juzgador del tribunal.

En su mensaje sobre el artículo 21, luego secundado por los oradores que participaron en el Congreso de Querétaro, Carranza daba cuenta y razón de los enormes abusos cometidos por la judicatura del porfiriato, particularmente por los jueces instructores en materia penal que se encontraban a la cabeza de la función y de los organismos de la llamada policía judicial, entendida como función y como conjunto de órganos a los que se asignaba esta función.

Al exhibir las lacras y deficiencias de los órganos jurisdiccionales en materia penal, Carranza exaltaba las virtudes del Ministerio Público y pretendía gran instancia revolucionaria que este Ministerio Público asumiera en lo sucesivo la tarea de investigar, integrar averiguaciones y perseguir el delito, ejercitando la acción penal ante los tribunales. En sus manos estaría garantizada esta actividad. Por ello se dijo: el Ministerio Público será garantía de la libertad. He aquí una frase muy semejante a la de Portalis, pero acaso muy distante de la que podríamos escuchar de los mexicanos si les pidiésemos un juicio sobre el Ministerio Público del presente. Aquello fue lo que quiso crear Carranza. Destaquemos que el Ministerio Público no se hallaba desprestigiado, sino altamente prestigiado, y por eso el Constituyente de 1917 lo colocó en el centro de las nuevas instituciones de la justicia penal que asumía la República Mexicana.

Por lo que toca al aspecto orgánico, ha ocurrido y persiste la integración del Ministerio Público en el Ejecutivo Federal, con rasgos propios. Éste es, por

cierto, uno de los grandes temas polémicos en torno al Ministerio Público mexicano. ¿Dónde debe instalarse? ¿En el Poder Ejecutivo, la administración? ¿En el Poder Judicial? ¿Debe integrar un ente distinto y distante de estos dos, hasta constituir una especie de cuarto poder? ¿Qué es lo razonable? ¿Qué es lo pertinente y debido?

Para contestar, no olvidemos que en México ya recorrimos parte de esa historia, que algunos analistas quisieran repetir. Vale la pena recordar que ya la vivimos, porque antes de 1917 el Ministerio Público estuvo integrado entre las instituciones judiciales, es decir, formó parte del Poder Judicial. Así que esa historia la vivimos ya, y parece que no tuvo el éxito que sus partidarios de entonces y de ahora han querido atribuirle; tales son, al menos, los datos que arroja la historia.

Si buscamos en nuestra Constitución Política el precepto que se refiere al procurador general de la República y al Ministerio Público federal, lo hallaremos entre las normas correspondientes al Poder Judicial. No deja de extrañar que estas figuras, claramente integradas en el Poder Ejecutivo, ese procurador, que forma parte del gabinete presidencial, y esa institución del Ministerio Público, que tiene un carácter tan acusadamente administrativo, estén sin embargo alojados en una norma que a su vez se localiza entre los preceptos sobre el Poder Judicial. Sin embargo, el motivo es evidente: se trata de un arrastre histórico, porque alguna vez el Ministerio Público formó parte del Poder Judicial. Alguna vez el procurador general de la República y el fiscal general de la nación fueron magistrados diferentes entre sí de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rango de ministros; fue en 1900 que se les extrajo de la Suprema Corte de Justicia y se les convirtió en un solo funcionario, con un conjunto de funciones, incorporado en el Poder Ejecutivo. En suma, la historia de la pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial la hemos vivido ya; vale la pena tomarlo en cuenta.

También hay que considerar que el Ministerio Público presenta, sin embargo, una serie muy importante de datos característicos que lo separan de las demás dependencias y figuras del Ejecutivo, federal o local, según sea el

caso. Esto se pone de manifiesto si advertimos que prácticamente desde siempre el Ministerio Público, figura distinta de las demás que concurren en el Poder Ejecutivo, ha tenido sus propias leyes orgánicas, llamadas con el nombre del Ministerio Público o con la denominación de las procuradurías General de la República, General de Justicia del Distrito Federal o generales de las entidades federativas.

La función de procurar justicia fue solamente mencionada en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y lo es en la Ley de la Administración Pública Federal, pero posee sus propias leyes, como un implícito reconocimiento de que apareja algo diferente de otras instituciones, entidades, dependencias, órganos u organismos que también se encuentran encuadrados en el Poder Ejecutivo.

El Ministerio Público debe ser un magistrado de la ley, y en este sentido no depende más que de la norma, sólo a ella se pliega, al igual que en sus orígenes. Puede estar vinculado presupuestamente o en algunas de sus políticas y programas al presidente de la República o a los gobernadores de los estados, según el fuero que venga al caso, pero en el desempeño de sus funciones esenciales sólo se somete a una autoridad digámoslo así, y esa autoridad es la ley.

Cuando el Ministerio Público asume y desempeña el decantado monopolio que durante muchos años tuvo y que acaba de perder en el ejercicio de la acción penal, únicamente se disciplina a las disposiciones de la ley. El presidente de la República o el gobernador de una entidad federativa no son jefes de agentes del Ministerio Público; no encarnan la institución del Ministerio Público; son personajes externos y ajenos a ella; no pueden sustituir con su voluntad política las decisiones que sólo incumben al Ministerio Público, que actúa responsablemente en el desempeño de sus atribuciones constitucionales.

A partir de las reformas de 1994-1995, la designación de procurador general de la República, por ejemplo, corresponde al presidente de la

República, pero se debe contar con la confirmación del Senado; es decir, surge aquí un acto complejo en el que intervienen dos poderes de la Unión, a diferencia de lo que anteriormente ocurría. Esto se ha establecido para la designación del funcionario, pero no para su remoción. Y todo hace suponer que lo mismo sucederá, en su momento, a propósito del procurador general de justicia del Distrito Federal, en la medida en que además de intervenir el Poder Ejecutivo o el gobernador del Distrito Federal, deberá hacerlo también, de alguna manera, la Asamblea Legislativa, que ciertamente es otro poder.

Entre los problemas que la nueva regulación suscita, figura el hecho de que así se lanza la designación del Procurador al flujo de las consideraciones partidarias; se obliga a conciliaciones, concertaciones, negociaciones. En una democracia, éstas son indispensables en prácticamente todas las tareas de la nación, el Estado o el gobierno, pero deben ser vistas con preocupación cuando se trata de procurar justicia.

En el proceso social, cuya materia correspondió a la justicia común, han aparecido los tribunales laborales y los agrarios. Nuestras juntas de conciliación y arbitraje y los actuales tribunales de la justicia agraria se hallan más cerca del espacio del Poder Ejecutivo que del Poder Judicial en cuyo capítulo constitucional no figuran, sin perjuicio de la autonomía cabal que se les atribuye. En el proceso privado también hay órganos de arbitraje, que se han multiplicado para relevar, sanamente por cierto, a los órganos de la justicia común. Así, lo que comenzó siendo el solo mundo homogéneo de la administración de justicia, es ahora un mundo heterogéneo, proteico, diverso, poblado por tribunales de distintas especialidades, independientes los unos de los otros y formalmente extraídos del Poder Judicial.

Por lo tanto, el Poder Judicial, como lo diseña la Constitución, implica un concepto insuficiente. Lo que tenemos realmente es un poder jurisdiccional, pues el Poder Judicial, es decir, la Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados, los tribunales unitarios, los juzgados de distrito, son apenas una parte en el universo de los órganos que administran justicia. Hay otras instituciones que hacen exactamente eso; pueden ser formalmente

administrativas o no, como se quiera, pero son materialmente jurisdiccionales, fuera de toda duda.

Entonces, 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 a todos estos órganos, cuya función material es jurisdiccional y que tiene como propósito, por lo tanto, decir el derecho en el caso concreto, resolver las controversias, dirimir los litigios.

En fin, hay un buen número de procuradurías, con distintos nombres, que han aparecido a lo largo de nuestro siglo XX. Dejaron atrás a las procuradurías tradicionales, las procuradurías generales de justicia. Eso es lo que ha ocurrido en lo que respecta a las atribuciones del Ministerio Público.

Hasta los años setenta, seguía habiendo en México leyes del Ministerio Público, federal y del fuero común; luego pasamos a las leyes de las procuradurías generales de justicia, lo cual parece mucho más correcto, porque en éstas no se halla solamente el Ministerio Público, sino también otras instituciones que no forman parte de aquél, aunque le auxilien en la práctica de ciertas funciones, como pueden ser la policía judicial y los servicios periciales.

En la evolución normativa, hemos pasado de las leyes-reglamento a las leyes con reglamento. De esto es un ejemplo consumado, la ley en vigor para el Distrito Federal, expedida y publicada en este mismo año 1996. Hasta los años setenta, la técnica seguida en la regulación de las procuradurías incluía en las leyes del Ministerio Público o de las propias procuradurías prácticamente todas las dependencias internas: ahí se establecían las direcciones generales y todas las unidades técnicas y administrativas, con la suma de sus atribuciones rigurosamente acotadas. Esto hacía que aquellas leyes fuesen disfuncionales, o dicho de otra forma, que resultara necesario practicar reformas legislativas cada vez que era preciso o conveniente crear una unidad administrativa; necesidad, ésta, cada vez más frecuente en instituciones como la del Ministerio Público que cambian de prisa.

La evolución de nuestro derecho administrativo, consecuente con el desarrollo de las instituciones de la Administración Pública, determinó una sana mudanza: las leyes orgánicas de las procuradurías en las que se recogerían las atribuciones de éstas y se fijarían las bases generales de organización; los reglamentos correspondientes, a veces uno sólo para toda la institución, a veces varios, uno para la institución y alguno o algunos para ciertos órganos suyos, como la policía judicial, para regular, precisamente en el peldaño reglamentario, la organización y la estructura de estas otras unidades; y finalmente, numerosos acuerdos, circulares y manuales de organización y procedimientos. Así las cosas, como dije, de las leyes-reglamentos, que incorporados en materia típicamente reglamentaria, hemos pasado a las leyes con reglamento. Este es el caso en el Distrito Federal.

Otra cosa hay que señalar, muy importante, en esta evolución normativa. De las leyes con atribuciones escasas, muy concentradas en las cuestiones penales, se ha transitado a las leyes de amplio contenido o de extensa pretensión, una pretensión que será preciso trasladar a la realidad cotidiana de un Ministerio Público generalmente agobiado por el enorme peso de la urgencia penal, particularmente la averiguación previa, y un poco menos los otros temas de la justicia penal.

A partir de las leyes federales y del Distrito Federal de 1983, se reunió tanto en la correspondiente a la Procuraduría General de la República como en la relativa a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el conjunto de las atribuciones que debe realizar el Ministerio Público, tomándolas de los distintos ordenamientos en los que se hallaban depositadas. Es esto lo que ahora nos lleva, contrariamente a lo que alguna vez ocurrió, a hablar de que además de su función persecutoria en materia penal, el Ministerio Público tiene otras funciones también estampadas en la ley orgánica: defensa de la legalidad y de la constitucionalidad; participación en la prevención del delito, que no es persecución, obviamente, sino un momento previo y quizás tan importante o acaso más que el otro; participación en la tutela de los menores e incapacitados, es decir, de los desvalidos; defensa de intereses sociales, que

no puedan ser actuados ante los tribunales por no corresponder a un sujeto titular, y algunas otras misiones que el día de mañana pudieran germinar, como una buena semilla plantada en buena tierra.

En ese conjunto se halla uno de los horizontes más promisorios del Ministerio Público, si no naufraga bajo el embate de sus adversarios. Pienso ahora en lo que los procesalistas de los últimos lustros han llamado los intereses difusos; intereses que todos compartimos como miembros de una sociedad, pero que nadie puede reclamar como suyos, en concepto de titular exclusivo. Por ejemplo, la pureza del medio ambiente, la tranquilidad en la vida vecinal, el acceso a los satisfactores fundamentales. Todos tenemos interés social, que comienza a ser también interés jurídico e individual, en que esto ocurra, y durante mucho tiempo no ha existido quien asuma semejantes intereses y los represente ante las autoridades, aun cuando algunas procuradurías especializadas han comenzado a hacerlo en ámbitos específicos. Éste podría ser un tema de rescate para el Ministerio Público, que ya perdió otro de enorme trascendencia: la defensa de los derechos humanos, a la que en seguida me referiré.

El Ministerio Público pudo ser el ombudsman mexicano. Pero las vicisitudes de nuestra vida reciente, que no tiene caso mencionar ahora, determinaron un gran viraje: hicieron que el Ministerio Público federal y del fuero común, pero particularmente el federal, perdieran esa posibilidad excelsa: la de ser él mismo, como agente de la legalidad, el embrión, la simiente del ombudsman nacional. Esta grave omisión permitió que surgiera otra institución bienhechora y respetable, que vino a cubrir la función desatendida, o peor todavía, contrariada por el Ministerio Público.

La enseñanza que se desprende de esta revisión histórica, un examen funcional, y de otros estudios que se podrían emprender o consumir por quienes mejores que yo estuvieran capacitados para hacerlos, es que el Ministerio Público cuenta con una larga historia, una compleja raíz, y origen inequívoco en el México revolucionario. En su momento, significó una esperanza para la justicia. Así se le propuso en 1917 y así se le debiera

rescatar en 2007, para que perdure conforme a su naturaleza.

En México, el Ministerio Público debe disciplinarse o acomodarse a las necesidades y las expectativas propias de este país. Habrá que mirar, por encima del hombro, más allá de la frontera, para ver qué novedades tienen nuestros semejantes y sólo tomar de ellas lo que nos convenga y convenza.

Además de mirar por encima de las fronteras, la institución del Ministerio Público debe observar por encima de su tiempo presente, con sentido de trascendencia, e interrogarse y responderse: ¿qué es lo que los hombres y los tiempos por venir reclaman de la procuración de justicia? ¿Qué es, verdaderamente y a fondo, procurar justicia en este México y en la nueva nación que comienza a surgir? ¿Cómo debiera ser el Ministerio Público del futuro, antes de que se rezague nuevamente, como le ocurrió en esta última porción del siglo XX, y sea desplazado por otras instituciones?

## CAPÍTULO II.

### EL MINISTERIO PÚBLICO COMO PARTE INTEGRANTE EN EL JUICIO DE AMPARO (SUS FUNCIONES E IMPORTANCIA).

#### 2.1 LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Previo al análisis de las funciones que envuelven los objetivos propios del Ministerio Público en nuestro país, conviene precisar el desconcierto que existe en la denominación que se explica respecto a la preferencia que se le asigna a algunas de las múltiples, variadas y en ocasiones contradictorias funciones que se le atribuyen; actividades entre las que tiene una mayor aceptación, como es un hecho notorio y por todos conocido, es que el Ministerio Público es de origen francés, ya que cristalizó en las disposiciones revolucionarias de 1790, y se consolidó en el Código de Instrucción Criminal y en la Ley de Organización Judicial del 20 de abril de 1810; otro de los nombres muy divulgado en América Latina e incluso en nuestro país, al menos en determinadas épocas, es el de fiscal, promotor fiscal o más generalmente, Ministerio Fiscal, este último utilizado todavía en la legislación española, ya que se trata de un nombre claramente derivado de la influencia hispánica sobre nuestros países.

Es frecuente en América Latina y por ello en México, la denominación de procurador general para designar al jefe del Ministerio Público, la que también se deriva del modelo francés; pero tiene el inconveniente de que produce confusión con ciertos defensores de personas o grupos sociales que se consideran dignos de una protección especial, tal como ocurre en nuestro país con los llamados procuradores del trabajo, agrarios, de menores y, posteriormente, también de consumidores, figuras que tienen su origen en los defensores jurídicos de los indígenas, según la Legislación de Indias.<sup>21</sup>

Se observa en el uso de estas denominaciones, que con ellas se ha

---

<sup>21</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio. "Noticias sobre el defensor en el Derecho Díexicano". Comunicaciones Mexicanas al VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado (Pescara 1970), México, UNAM. 1971. pp. 391-406

pretendido acentuar, según se ha dicho, el predominio de algunas de las atribuciones conferidas a la institución, y así podemos señalar que, con criterio histórico, el calificativo de fiscal se deriva de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado; que el nombre de procurador general o abogado general traduce una preeminencia de la asesoría jurídica a los órganos del gobierno o a los tribunales, y que, finalmente, la de Ministerio Público, indica la preferencia por la investigación de los delitos y por el ejercicio de la acción penal, en tanto que Prokuratura nos indica que se pretende destacar la defensa de la legalidad socialista.

Conscientes de lo anterior, estimamos que la orientación esencial de la institución, al menos en nuestros países, debe referirse a su configuración procesal, en primer término en el proceso penal, en el cual tiene una participación destacada, pero también en otras ramas de enjuiciamiento, y por eso intencionalmente utilizamos el nombre de Ministerio Público, y no los de procurador o de fiscal, y la conveniencia de esta denominación ya la había señalado el distinguido procesalista español Niceto Alcalá Zamora y Castillo en uno de sus primeros trabajos.

Por otra parte, en cuanto al concepto más apropiado de la figura del Ministerio Público, se debe hacer patente de las dificultades para precisar la naturaleza de esta institución, que a cada momento parece escapársenos de las manos, pues podemos observar que se encuadra al Ministerio Público de diversa manera, pues en tanto que predomina, por la influencia francesa y angloamericana, su adscripción al poder ejecutivo, por el contrario, de acuerdo con la tradición histórica hispánica, varios países latinoamericanos han situado a los llamados fiscales o promotores fiscales como auxiliares de los tribunales judiciales; además se observa una tendencia reciente para colocar al Ministerio Público dentro del organismo judicial, como ocurre en Italia con posterioridad a la Constitución de 1948, en tanto que la Prokuratura socialista se considera autónoma y sólo depende, como todos los organismos públicos, del cuerpo legislativo, considerado éste último como órgano supremo del poder; de ahí que un criterio de orientación tomar en cuenta esa integración del Ministerio Público no lo es su origen en un determinado órgano del poder, sino

que deben analizarse sus atribuciones esenciales, ya que sólo de esa manera puede llegarse a una definición.

Es preciso hacer referencia a las atribuciones de carácter procesal del Ministerio Público, que a nuestro entender son las más significativas, y que en esencia se traducen en la investigación de los delitos, el ejercicio de la acción penal y la representación de determinados intereses jurídicos que requieren de protección especial en otras ramas de enjuiciamiento; ya que de estas facultades, las más estudiadas son las que se refieren a la intervención del Ministerio Público en el proceso penal, no obstante lo cual existe un verdadero desconcierto en la doctrina y en la jurisprudencia sobre su situación dentro de la relación jurídico procesal, pues en tanto algunos autores estiman que se trata de sólo un sujeto procesal de carácter imparcial, otros afirman que actúa como una verdadera parte, si bien su interés jurídico no es personal sino institucional, y por ello su calidad de parte es únicamente formal o procesal.

De acuerdo con la tesis adoptada, el Ministerio Público debe participar de distinta manera en el enjuiciamiento penal, ya que en el primer caso, es decir cuando se le califica de órgano imparcial, o de buena fe, posee el carácter de sujeto procesal, pero no el de parte en sentido material, por lo que influye decisivamente en la acusación, ya que puede negarse a ejercitar la acción penal o bien desistir de la misma o formular conclusiones no acusatorias, decisiones que resultan vinculantes para el juzgador, como ocurre en el derecho mexicano; pero si se le considera como una verdadera parte, así sea de carácter formal, una vez que hace valer la acción penal, no resulta lógico que pudiese revocarla, ya que el juzgador es el único que debiera decidir sobre la acusación, como ocurre en otras legislaciones.

En un sistema mixto bien orientado, el Ministerio Público actúa como una verdadera parte, así sea desde el punto de vista formal, y por lo mismo, no debe tener la facultad de decidir sobre el resultado del ejercicio de la acción penal, ya que corresponde o debe corresponder sólo al juzgador, la resolución sobre la responsabilidad del acusado, pues lo contrario equivale a que el propio Ministerio Público pueda disponer del contenido del proceso.

Una situación distinta es la que se refiere a la intervención del Ministerio en otras ramas de enjuiciamiento, particularmente en el proceso civil, en el cual lo hace generalmente en defensa de los menores, de los incapacitados o de otros intereses jurídicos que se consideran dignos de una tutela especial, como son los relativos a la familia y al estado civil de las personas; ya que en tales casos la participación del Ministerio Público puede efectuarse como parte principal, subsidiaria o accesorio; por otra parte, en las ramas del proceso distintas de la de carácter penal, se confiere también al Ministerio Público, de acuerdo con la imprecisa noción de interés público o de interés social, una intervención como simple asesor del juzgador, formulando opiniones sobre las resoluciones que debe pronunciar este último, y en algunas legislaciones incluso se le otorga la facultad de impugnar las sentencias de segunda instancia a través de la llamada casación en interés de la ley, cuando las partes no las hubiesen combatido, todo ello con el propósito de lograr la unidad de la interpretación judicial.

De lo expuesto, podemos concluir que la situación procesal del Ministerio Público en el enjuiciamiento penal, que es el más importante en cuanto a su intervención, se traduce en la configuración de una parte acusadora, así sea considerada como formal o procesal, en tanto que en otras ramas procesales puede actuar como parte principal, subsidiaria o accesorio, o bien como un simple asesor o auxiliar del juzgador, todo lo cual implica que estas atribuciones deben considerarse como judiciales sin que se confundan con la función estrictamente jurisdiccional; ya que en todo caso, el Ministerio Público, en su carácter de organismo público, colabora con el juzgador para la resolución de controversias jurídicas, y desde este punto de vista, los integrantes de la institución deben estimarse como funcionarios judiciales (o según la terminología francesa, como magistrados), todo ello con abstracción de su adscripción a otro órgano del poder, como ocurre frecuentemente respecto del ejecutivo.

Para el distinguido procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, las complejas atribuciones del Ministerio Público pueden agruparse en tres sectores:

- a) como accionante o requirente;
- b) como autoridad dictaminadora o consultiva, y finalmente,
- c) como un cuerpo que desempeña funciones de índole orgánica o administrativa.

Sin embargo, en nuestro concepto el segundo aspecto puede subsumirse en las categorías restantes, si se toma en cuenta que la actividad dictaminadora o consultiva puede asumir un carácter judicial o administrativo; esta doble naturaleza del Ministerio Público es descrita con claridad por la doctrina francesa en cuanto atribuye a sus integrantes el doble carácter de funcionarios (administrativos) y de magistrados (judiciales).

En tal virtud, es posible describir, ya que no definir al Ministerio Público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la tutela de la legalidad.

No intentaremos realizar un bosquejo histórico de la evolución del Ministerio Público en los ordenamientos constitucionales de nuestro país, pues basta señalar que desde los primeros documentos fundamentales, tales como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (expedido en Apatzingán en 1814) y la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, pasando por las siete leyes constitucionales de 1836 y las bases orgánicas de 1843, así como en los proyectos de 1842, se sigue la tradición española de integrar a los fiscales dentro de los organismos judiciales, con algunos intentos de crear fiscales o promotores fiscales como defensores de la hacienda pública y como órganos de la acusación en el proceso penal, pero sin establecer un verdadero organismo unitario y jerárquico.

En realidad, la institución empieza a perfilarse en la carta federal del 5 de febrero de 1857, en cuyo artículo 91, que no fue objeto de debates en el

Constituyente, se dispuso que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general; todos serían electos en forma indirecta en primer grado por un periodo de seis años (artículo 92 constitucional), y no requerirían título profesional, sino exclusivamente "estar instruidos en la ciencia del derecho, a juicio de los electores" (artículo 93 de la misma carta federal).

Las funciones del procurador general y del fiscal, adscritos a la Suprema Corte, fueron precisadas en el reglamento del citado alto tribunal, expedido por el presidente Juárez el 29 de julio de 1862, en el cual se dispuso que el Fiscal debía ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo estimara oportuno; y por lo que respecta al procurador general, éste debía intervenir ante la Corte en todos los negocios en que estaba interesada la hacienda pública, sea porque se discutieran sus derechos o se tratara del castigo de fraudes contra ella, o de responsabilidad de sus empleados o agentes, de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos.

En la parte relativa de la exposición de motivos de la comisión redactora del citado título preliminar se expresó lo siguiente: "La Comisión estimó la conveniencia de instituir un Ministerio Público caracterizado en sus funciones propias, no modificando la organización de los tribunales federales, sino atribuyendo a algunos de sus funcionarios su verdadero carácter en los términos que voy a exponer (Luís G. Labastida Secretario de Justicia e Institución Pública): tanto en la jurisprudencia clásica como en la moderna y según la opinión de los jurisconsultos de las naciones más ilustradas el Ministerio Público es una magistratura especial encargada de velar por los intereses sociales de procurar la represión de los delitos, de defender los intereses del Estado y de cuidar la observancia de las leyes que deslindan la competencia de los tribunales. Partiendo de estos principios, la Comisión al redactar el capítulo quinto del Código de Procedimientos, no creó pues un Ministerio Público extraño a los componentes del Poder Judicial formado por la Constitución, sino que siguiendo la letra y el espíritu de ésta confió las

atribuciones de esa magistratura especial a quienes únicamente podían y debían desempeñarlas al Procurador General de la Nación, al Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y a los promotores de circuito y de distrito dando a ese grupo de funcionarios el nombre técnico que los corresponde. En los Estados Unidos de Norteamérica hay un Procurador General creado por la ley de 24 de septiembre de 1789 (sección 3a.) que tiene el deber de promover y dirigir ante la Suprema Corte todos los litigios que de algún modo interesen a la Federación. Y hay además en cada distrito un magistrado (District Attorney), que desempeña los oficios de Procurador de los Estados Unidos en su demarcación judicial. En México la Constitución de 1857 estableció los cargos de Procurador General de la Nación y las leyes relativas crearon los promotores de los tribunales de circuito y juzgados de distrito".

Ahora bien, por lo que se refiere a su regulación en el Distrito y territorio federales, que es el modelo que siguieron las restantes entidades federativas, la organización del Ministerio Público era sumamente imprecisa; por lo que respecta al proceso penal, que es sin duda el aspecto más importante, debe destacarse lo dispuesto por la Ley de Jurados para el Distrito y territorios del 15 de junio de 1869, la que estableció tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, que debían constituirse en parte acusadora y promover todo lo conducente a la averiguación de la verdad en los procesos penales.

La influencia de la legislación francesa, que se dejó sentir vigorosamente en nuestro país en varios aspectos de nuestro ordenamiento jurídico a partir de la segunda mitad del siglo XIX, determinó una modificación sustancial en la estructura y funciones del Ministerio Público, en especial en materia federal, ya que se le sustrajo de su adscripción ante los tribunales, incorporándolo al Ejecutivo y, además, se le institucionalizó al crearse un organismo jerárquico y unitario bajo la dependencia del procurador general de la república.

En efecto, por reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 se modificaron los artículos 91 y 96 de la carta fundamental, suprimiendo de la integración de la Suprema Corte de Justicia al procurador general y al Fiscal y, por el contrario, se dispuso que: "los funcionarios del Ministerio Público y el

procurador general de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo."

La modificación anterior determinó, a su vez, la reforma del título preliminar del Código de Procedimientos Civiles Federales de 1895 antes mencionado, por ley del Congreso Federal promulgada el 3 de octubre de 1900, para regular al Ministerio Público de acuerdo con el nuevo texto constitucional, estableciéndose en el artículo 37 del ordenamiento citado que el Ministerio Público estaría presidido por el procurador general de la República y se integraría con tres agentes auxiliares del citado Procurador, así como los adscritos a los tribunales de circuito y juzgados de distrito, en tanto que en el artículo 42 se dispuso que el procurador general de la República, los agentes y los demás empleados del Ministerio Público, serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo.

Por otra parte, mediante decreto expedido por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias el 16 de diciembre de 1908, se expidió la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones, en cuyo artículo primero se dispuso que: "El Ministerio Público federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales, y de defender los intereses de la federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito".

Según los artículos 6° y 7° del citado ordenamiento, el Ministerio Público federal se componía de un procurador general de la República, jefe del Ministerio Público; de un agente sustituto, primer adscrito; de dos agentes auxiliares, segundo y tercer adscrito, y de los agentes necesarios para que cada tribunal de circuito y cada juzgado de distrito tuvieran una adscripción; en la inteligencia de que el procurador general era designado y removido libremente por el titular del Ejecutivo, y los agentes nombrados también por el último, a propuesta en terna del procurador.

La influencia francesa se advierte todavía con mayor claridad en el artículo 5° de la citada ley orgánica, en cuanto estableció que el procurador general de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependían inmediata y directamente del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia.

Resulta conveniente transcribir la parte relativa de la exposición de motivos de la referida Ley Orgánica del Ministerio Público federal de 1908, ya que explica con toda claridad el espíritu de la reforma constitucional de 1900: "... El Ministerio Público es considerado dentro de la sana doctrina científica como un ramaje del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, de donde emana la necesidad de que tenga una existencia propia, independiente y enteramente separada de los tribunales, cuya misión de administrar justicia, de dar a cada uno lo que es suyo y de definir el derecho, es bien distinta. El Poder Judicial ejerce una función coactiva de administrar y aplicar las leyes para terminar las contenciones que surgen entre los miembros de la colectividad y los jueces, que son los órganos de la ley, no hacen el derecho sino que lo declaran, lo aplican juzgando en tanto que el Ministerio Público es un litigante que ejercita el derecho de petición en nombre de la sociedad y del Estado..." No pueden confundirse ni reglamentarse por la misma ley, y los preceptos que establecen y rigen el Ministerio Público deben ser distintos formar un conjunto separado, de los que establecen y rigen el poder encargado de administrar justicia.

En realidad, esta ley federal tiene su antecedente en la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales del 12 de septiembre de 1903, que por vez primera institucionalizó el Ministerio Público en forma jerárquica, dependiente del Ejecutivo de la Unión, pero no de manera unitaria, pues se establecieron varios procuradores de justicia como jefes del Ministerio Público: uno en el Distrito Federal que también tenía competencia en el partido norte de Baja California y en el territorio de Quintana Roo; un segundo procurador para los partidos del centro y del sur de Baja California, con residencia en La Paz, y un tercero en el territorio de Tepic, con residencia allí mismo (artículo 5°).

Si se analizan los textos de los artículos 21 y 102 del proyecto de Constitución presentado por don Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro el 10 de diciembre de 1916, se observa con claridad que, en relación con el Ministerio Público, son dos las principales innovaciones que se pretendieron introducir en dichos preceptos, separándose de la legislación dictada bajo la vigencia de la carta fundamental de 1857.

En primer lugar, dicho proyecto se aleja del modelo francés que se venía aplicando, en especial después de la reforma constitucional de 1900, al desvincular al Ministerio Público del juez de instrucción, confiriéndole la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial, esta última transformada en un cuerpo especial, y no, como era anteriormente, una simple actividad efectuada por funcionarios administrativos, pero que también incluía al Ministerio Público e inclusive al juez instructor: en segundo término, al regularse en el citado artículo 102, a las atribuciones del procurador general de la República, además de las que se le habían conferido a partir de la Ley Orgánica de 1908 como jefe del Ministerio Público federal y representante en juicio de los intereses del gobierno de la federación, se añadió una nueva facultad, inspirada en la figura del Attorney General de los Estados Unidos, o sea la relativa a la asesoría jurídica del Ejecutivo federal.

Fue el primer aspecto el que motivó los debates del Constituyente, tomando en cuenta que la situación del Ministerio Público en el proceso penal fue objeto de amplios comentarios en la exposición de motivos, en donde, en la parte que interesa se dijo: "Uno de los principales objetos de esta ley es definir el carácter especial que compete a la institución del Ministerio Público prescindiendo del concepto que la ha reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia. El Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los tribunales para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto al medio que ejercita por razón de su oficio consiste en la acción pública. Es por consiguiente una parte y no un auxiliar en el sentido legal de la palabra".

Consideramos útil transcribir la parte relativa a la citada exposición de motivos, ya que de la misma se desprende con claridad la reforma sustancial que se pretendía introducir en la nueva Constitución:

En el debate que el dictamen respectivo provocó en las sesiones del 5 y 12 de enero de 1917, la preocupación mayor versó sobre las facultades de la autoridad administrativa para imponer sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, y en segundo término sobre la función de la policía judicial subordinada al Ministerio Público, ya que de las discusiones se desprende la existencia de dos conceptos sobre dicha policía, uno que se expresa en la exposición de motivos como un cuerpo especializado, y otro que afirmaron algunos constituyentes sobre la participación de las autoridades administrativas en la actividad de policía judicial, de acuerdo con el sistema tradicional, que, además, atribuía dichas facultades de investigación tanto al Ministerio Público como al juez de instrucción.

Resulta muy significativa la intervención del distinguido jurisconsulto José Natividad Macías, quien explicó el sentido del proyecto para la creación de una policía especial, que calificó de inquisitiva para distinguirla de la preventiva, y que debía recibir el nombre de policía judicial, de acuerdo con el modelo de los Estados Unidos, en el que las investigaciones en materia penal se efectuaban por el Ministerio Público con el auxilio de un cuerpo de agentes organizados como policía judicial, y subordinados al primero.<sup>22</sup>; en las susodichas discusiones no se hizo referencia al fondo del problema sobre la función procesal del Ministerio Público, pero implícitamente se aceptaron las ideas expuestas en la exposición de motivos transcrita con anterioridad ya que, incluso, se le dio lectura en varias ocasiones.

Una situación distinta se presentó respecto del proyecto del artículo 102 de la Constitución, cuyo texto se refiere al Ministerio Público federal y a su titular, el procurador general de la República, ya que fue aprobado sin debate

---

<sup>22</sup> Es muy importante el discurso pronunciado por José Natividad Macías el 5 de enero de 1917 en el Constituyente de Querétaro, que se consigna en la obra *Derechos del pueblo mexicano*, *ibidem*, pp. 789 Y 790.

en el Congreso de Querétaro, en la inteligencia de que ese texto se conserva inalterable en lo sustancial, con una pequeña modificación que se introdujo en 1940.

Debe destacarse que el Congreso de Querétaro no se percató de que dicho precepto se encuentra situado en el título tercero, capítulo IV, relativo al Poder Judicial federal, no obstante que a partir de la reforma de 1900 al entonces artículo 91 de la carta federal de 1857, como se señaló anteriormente, se suprimieron los cargos de fiscal y de procurador general como miembros de la Suprema Corte de Justicia y se hizo depender al Ministerio Público federal, por conducto de su cabeza, el procurador general de la República, del Ejecutivo, lo que se reiteró en nuestra Constitución actual, por lo que seguramente por inadvertencia los constituyentes mantuvieron dicho artículo 102 en el capítulo del Poder Judicial, cuando debieron situarlo en el capítulo III, que regula la estructura y funciones del Poder Ejecutivo federal.

En cuanto a la legislación expedida en relación con los dichos preceptos 21 y 102 de la Constitución federal, ésta se desarrolla en dos direcciones: en primer término se expidieron varias leyes reglamentarias del Ministerio Público federal, en 1919, 1934, 1941 y 1955, y con mejor criterio se cambió la denominación en la Ley de la Procuraduría General de la República, promulgada el 30 de diciembre de 1974.

Por lo que respecta al Distrito Federal, se expidieron las Leyes del Ministerio Público de 1919, 1929, 1954, cuya denominación se cambió a partir de 1971 por el nombre al más apropiado de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y (entonces) Territorios Federales, la que a su vez fue sustituida por la ley del mismo nombre para el Distrito Federal, del 5 de diciembre de 1977.

En un segundo sector, las atribuciones del Ministerio Público como órgano de investigación y acusador en el proceso penal han sido reguladas por los diversos códigos de procedimientos penales, tanto de la federación como de las restantes entidades federativas, cuya mayoría ha seguido como modelo

el referido código federal o el del Distrito o ambos.

## **2.2 ESTRUCTURAS Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

Brevemente podemos señalar que en las diversas leyes orgánicas tanto del Ministerio Público, como ahora de las procuradurías respectivas, tanto en materia federal como en el Distrito Federal, que son las que se tomaron como modelo de las expedidas por las restantes entidades federativas, se advierte una evolución positiva en cuanto al perfeccionamiento de las dependencias respectivas, para transformarlas en organismos técnicos tanto de investigación como de acusación en los procesos penales, de intervención en los civiles, y para prestar asesoría a los tribunales y consejo legal a las autoridades administrativas.

En las leyes orgánicas del Ministerio Público se advierte la preocupación esencial de regular de manera primordial la función de investigación y persecución de los delitos, y se deja en un segundo término el aspecto de la asesoría jurídica del gobierno, introducida expresamente para el procurador general de la República por el artículo 102 de la Constitución federal vigente, y ello no obstante que se ha modificado el nombre de estos ordenamientos para poner el acento en las procuradurías respectivas.

Un aspecto esencial que observamos en la orientación de los citados códigos de procedimientos penales es la atribución al Ministerio Público del llamado monopolio del ejercicio de la acción penal, lo 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; y por el contrario, el ofendido y sus causahabientes no son partes en sentido estricto en el mismo proceso, pues sólo se les otorga una limitada intervención en los actos relacionados con la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente del delito, pero debiendo tomarse en cuenta, además, que la citada reparación es un aspecto de la pena pública.

Por otra parte, en el sistema procesal penal mexicano, el Ministerio

Público posee plena disposición sobre los elementos de la acusación, ya que puede negarse a ejercitar la acción penal, y una vez que la hace valer está facultado para formular conclusiones no acusatorias o desistirse de la propia acción, en el curso del proceso, incluso si estas determinaciones son vinculatorias para el juez de la causa, aun cuando se sometan a un control interno, de tal manera que la decisión final corresponde a los procuradores respectivos, como jefes del Ministerio Público;<sup>23</sup> la situación de mayor trascendencia se presenta respecto de las conclusiones no acusatorias o el desistimiento de la acción penal, ya que una vez formuladas directamente o confirmadas por el procurador respectivo, obligan al juez de la causa a dictar sobreseimiento, el cual equivale a una sentencia absolutoria de carácter definitivo, con los mismos efectos de la cosa juzgada una vez que quede firme el auto respectivo; por lo que implica la libertad absoluta del acusado, el que no puede ser juzgado nuevamente por los mismos hechos de acuerdo con el principio non bis in idem establecido por el artículo 23 constitucional.

Otros dos aspectos relevantes son los relativos a la intervención del Ministerio Público tanto en el proceso civil como en el juicio de amparo, en los cuales la situación del llamado representante social resulta todavía más indefinida.

Por lo que se refiere al enjuiciamiento civil (comprendiendo en el mercantil), el Ministerio Público puede intervenir como parte principal cuando lo hace en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, ya sea como actor o como demandado e incluso el artículo 102 constitucional establece la participación personal del procurador general de la República en las controversias que se suscitaren entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la federación o entre los poderes de un mismo estado, es decir, en los supuestos previstos por el diverso artículo 105 constitucional, y que se conocen por la doctrina como controversias constitucionales, pero que se han planteado excepcionalmente en la práctica, como la del famoso Caso Oaxaca promovida

---

<sup>23</sup> Este es el sistema seguido por los artículos 10, fracción 11, y 21, fracción 11, de la Ley de la Procuraduría General de la República de 1974 Y 18, fracción XIII y 25, fracción 11, incisos a), b) y d) de la Ley de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que son los modelos seguidos por los ordenamientos de las entidades federativas.

por el Procurador General de la República, y resuelta por la Suprema Corte de Justicia en 1932.

En otro sentido, el Ministerio Público interviene en los procesos civiles en representación de ausentes, menores o incapacitados; también tratándose de quiebras y suspensión de pagos, así como en los asuntos de familia y del estado civil de las personas, y lo hace ya sea como parte accesorio o subsidiario o como simple asesor de los tribunales al formular una opinión cuando existe interés público o social en el asunto correspondiente.

Sin embargo, los códigos de procedimientos civiles respectivos (y debemos referirnos otra vez de manera esencial al Código del Distrito de 1932, que es el que siguen un buen número de códigos de las entidades federativas, así como al federal de 1942) los cuales regulan la situación del Ministerio Público en el proceso civil mexicano, determinan de manera deficiente esta intervención procesal del representante social, y en la práctica su actividad es todavía más restringida, pues generalmente adoptan una actitud pasiva y hasta indiferente y, por lo que se refiere a sus atribuciones consultivas, en la mayoría de los casos sus dictámenes son insustanciales, por lo que, salvo excepciones, los juzgadores les conceden escasa importancia, pues: además, no tienen carácter vinculante.

Por lo que se refiere al juicio de amparo, la situación del Ministerio Público federal es peculiar, ya que si se prescindiera de la forma en que regularon su intervención las leyes de amparo anteriores, la de 1936 le otorga expresamente la calidad de parte en su artículo 5º, fracción IV, Pero su intervención se ha reducido a formular un dictamen calificado de pedimento, cuya importancia se redujo aún más en la reforma de 1951, en cuanto se le facultó para abstenerse de intervenir en caso de que, a su juicio, no exista interés público.

Tratándose sólo un órgano asesor del juez del amparo, tanto la doctrina como la jurisprudencia lo han calificado como parte reguladora o parte equilibradora, que no se toma realmente en serio por el juzgador, pues sus

opiniones son generalmente superficiales debido al número muy elevado de asuntos en los que debe intervenir, por lo que se consideran como un mero trámite que no influye en la decisión del tribunal respectivo.

En la reforma de marzo de 1976, se pretendió rescatar la dignidad del Ministerio Público federal como parte en el juicio de amparo, y se le confirió la facultad para interponer los recursos establecidos por la misma Ley de Amparo, pero este intento carece de resultados prácticos, ya que su intervención puramente formal no le permite intervenir de manera efectiva como parte en sentido estricto, y por ello será muy difícil que haga valer los medios de impugnación respectivos, pues, como ya se dijo, la institución en cierto modo similar denominada casación en interés de la ley, no ha funcionado en los países en los cuales se ha establecido; por el contrario, la intervención del Ministerio Público como una verdadera parte en el juicio de amparo ha pasado inadvertida tanto para la doctrina como para la jurisprudencia, y ello ocurre cuando el artículo 180 de la ley de la materia le otorga el carácter de "tercero perjudicado" en el amparo de una sola instancia que solicita el acusado contra la sentencia condenatoria pronunciada por el juez penal ordinario y, en ese supuesto, se entiende que se trata del agente del Ministerio Público (federal o local), que ha llevado la acusación en el proceso en el cual se dictó el fallo que se reclama: se trata de dos actividades y dos funciones distintas, ya que cuando el Ministerio Público federal interviene como parte reguladora, lo hace únicamente como asesor o como consejero jurídico, pero cuando actúa como *tercero perjudicado*, lo hace como parte acusadora, pero en la instancia final del amparo.

Finalmente, es preciso destacar que se le ha privado de una de las funciones que le dieron su nombre tradicional de fiscal o de promotor fiscal, es decir el de la defensa tanto judicial como extrajudicial, de los intereses tributarios del Estado, si se toma en cuenta que a partir del decreto del 30 de diciembre de 1948, que estableció la Procuraduría Fiscal de la Federación como dependencia de la Secretaría de Hacienda (cuya ley orgánica se expidió el 30 de diciembre de 1949), se otorgó a esta institución, en esencia, la defensa jurídica de los citados intereses tributarios de la federación, si bien no en forma

directa tratándose de infracciones penales contra tales intereses, pues entonces debe limitarse a efectuar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público federal respectivo; esta defensa de los intereses tributarios también se ha encomendado en el Distrito Federal a un procurador fiscal, de manera que al menos en los ordenamientos de mayor importancia en el país esta atribución histórica ya no corresponde al Ministerio Público.

Luís Cabrera, propuso la reforma de la Constitución federal en todo lo que se refería a la composición del Poder Judicial y del Ministerio Público, en especial el artículo 102, de manera que se estableciera en dicho precepto fundamental que el jefe del Ministerio Público fuera designado por el Congreso de la Unión, otorgándosele la inamovilidad y la misma dignidad de los ministros de la Suprema Corte, ya que debía formar parte del alto tribunal y hacerse oír en sus sesiones, personalmente o por medio de delegados.

En cuanto al Ministerio Público en su conjunto, según la opinión de Luís Cabrera, éste debía estimarse como una institución encargada exclusivamente de vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes, y además como guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y defensor de las garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales de interés público y ejercitando las acciones penales con sujeción a la ley; para todo lo cual los miembros de la institución deberían ser independientes del departamento ejecutivo y su presupuesto comprendido dentro del correspondiente al Poder Judicial.

Pero además, el distinguido jurista mexicano propuso que, con independencia del Ministerio Público, debería establecerse un abogado o procurador general de la nación, dependiente en forma directa del presidente de la República, con la categoría de secretario de Estado y con las funciones de representar a la federación en los juicios en que ésta fuera parte, y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando las mismas litigaran como actores o como demandados. También debería considerársele como el consejero jurídico del gobierno y el jefe natural de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas, encabezando, además, un consejo que

fijara las normas de interpretación oficial de las leyes para los efectos de su aplicación concreta por cada una de las secretarías y departamentos; las razones en las cuales Luís Cabrera apoyó su proposición para separar las dos instituciones del Ministerio Público y de la Procuraduría General, pueden sintetizarse como sigue:

a) Nuestra Constitución actual configuró al Ministerio Público federal como un órgano del Poder Ejecutivo, ya que el procurador general de la República es un funcionario nombrado por el presidente de la República, movable a voluntad de éste. Y además el abogado consultor o consejero jurídico del gobierno; por lo que en estas condiciones, no puede haber independencia del propio Poder Ejecutivo, en tanto el procurador sea precisamente el funcionario encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del poder Ejecutivo.

b) El Ministerio Público, definido teóricamente, es una institución encargada de velar por el cumplimiento y la aplicación estricta de las leyes, ya que en la actualidad, en casi todos los países del mundo, tiene a su cargo tres funciones diferentes: la de defender los derechos del Estado ante los tribunales, la de proteger a la sociedad contra la delincuencia y la de vigilar en general por el cumplimiento de las leyes; pero no es posible que el Ministerio Público ponga toda la fuerza moral de su autoridad al servicio de la justicia, es decir, del cumplimiento de las leyes, cuando ese funcionario es un dependiente al Poder Ejecutivo mismo, tomando en cuenta que éste es la fuente más prolífica en atentados contra las libertades o contra los derechos de los individuos y de la sociedad.

c) El carácter de consultor jurídico del gobierno que posee el procurador general de la República es notoriamente incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, pues al intervenir en la materia de amparo no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución y asesor del gobierno, en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiera ejecutado, precisamente bajo el patrocinio y conforme a la opinión del procurador general de la República.

d) En cuanto a la función trascendental del Ministerio Público como representante de la sociedad, al ejercitar la acción penal en los casos de delito, se ha querido hacer del procurador general el árbitro de este ejercicio, habiéndose llegado en la práctica al extremo de que queda a discreción, o mejor dicho, al arbitrio, a la voluntad del citado procurador, ejercitar o no las acciones penales, y esta amplia facultad no puede efectuarse serena e imparcialmente por un órgano del Poder Ejecutivo.

Tratadistas contemporáneos han definido la función del Ministerio Público como el oficio activo que tiene por misión fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés público y determinar el modo de ejercerla o, en otras palabras, lo han caracterizado como el órgano del interés público en la actuación concreta de la ley y, de estas amplias atribuciones, la función represiva es muy importante y debe analizarse, aun cuando Luís Cabrera sólo la esboza, porque ha sido el aspecto más interesante para los litigantes en la vida diaria de los tribunales, sobre todo en materia del orden común.

Habiendo adoptado la ley mexicana el sistema exclusivo de acusación por el Ministerio Público, a diferencia de algunos países en que se vive un sistema mixto que implica que los particulares hacen uso de un derecho subsidiario de acusación, tanto la ley como los funcionarios deben dar facilidades constantemente a los particulares a fin de que coadyuven eficazmente con el Ministerio Público en la aportación de las pruebas, tomando en cuenta que, para los gobiernos emanados de la Revolución, el Ministerio Público es y debe ser, por definición, una institución de buena fe y hasta de equidad cuando sea preciso, y repudia la acusación sistemática, por inquisitorial, y al mismo tiempo sugiere y aun exige, que los funcionarios que de ellos dependan no procedan ligeramente al consignar o acusar.

El licenciado Cabrera pretendía, en gran parte, volver al sistema contenido en el texto inicial de la Constitución de 1857, que colocaba entre los integrantes de la Suprema Corte de Justicia a un fiscal y a un procurador de la República con funciones distintas y que en la práctica no pudieron realizarse, lo

que resultaba perfectamente explicable por la consideración de que si dentro de nuestro sistema constitucional, el presidente de la República tiene a su cargo y bajo su responsabilidad la realización de los intereses públicos, es difícil la creación de un funcionario distinto que sin tener la responsabilidad en la realización de esos intereses, tenga autonomía absoluta para actuar por ellos ante los tribunales.

Por otra parte, no puede ser ajena al Ejecutivo, en gobiernos revolucionarios, la función de prevención de la delincuencia, que está superando en importancia a la represión y que precisamente está encomendada en gran parte a la acción tutelar del Ministerio Público, ya que divorciar las funciones sociales del Ministerio Público de la acción del Ejecutivo, a quien compete la política criminal en materia de delincuencia, es hacer renunciar al Ejecutivo de una de sus más altas funciones.

Finalmente, Portes Gil sostuvo que debía tomarse en cuenta la circunstancia de que el Ministerio Público es por naturaleza un órgano del Poder Ejecutivo, y la independencia del Poder Judicial no proviene necesariamente de la independencia del propio Ministerio Público, y dentro del sentido de la realidad mexicana en la que el propio Luís Cabrera pretendía colocarse proponiendo un jefe del Ministerio Público inamovible por elección del Congreso, no se resuelve un problema que es necesariamente de hombres que puedan y quieran dar vía a las instituciones públicas con sapiencia y probidad.

Las posiciones mencionadas son las que se han venido reiterando con posterioridad, a través de argumentos en cierto modo similares a los expuestos por los dos distinguidos juristas mexicanos en el Congreso Jurídico de 1932, ya que la controversia se ha planteado de manera constante entre los que sostienen que son incompatibles las funciones de consejero jurídico y de representante del gobierno con la de investigación y persecución de los delitos, incluyendo el ejercicio de la acción penal, y que por lo mismo ambas atribuciones deben conferirse a órganos distintos y, por el contrario, aquellos que afirman que resulta correcta la solución establecida por los constituyentes

de Querétaro, al atribuir estas dos funciones a un solo órgano dependiente directamente del departamento ejecutivo.

La misma controversia resurgió como motivo de una iniciativa legislativa presentada por los diputados representantes del Partido Acción Nacional con fecha 19 de octubre de 1971, en la que se recogen las ideas expresadas por Luís Cabrera en 1932, con ligeras modificaciones que reponían la separación de las funciones constitucionales del Procurador General de la República y las del jefe del Ministerio Público federal, de tal manera que en dicha iniciativa se señaló la necesidad de reformar el artículo 90 de la carta fundamental, para que en la integración del Poder Judicial federal figurara un fiscal como jefe del Ministerio Público; así como del artículo 102, para separar las funciones del Ministerio Público de las del procurador general, representante del Ejecutivo ante los tribunales y su consejero jurídico, las que debían pasar al capítulo del citado poder, y también la modificación del artículo 90 para integrar en el Ejecutivo las funciones del procurador general.

En la Suprema Corte ha prevalecido como jurisprudencia obligatoria la tesis de que no procede el amparo contra actos del Ministerio Público en el proceso penal, ya que dicho alto tribunal ha interpretado el artículo 21 constitucional en el sentido de que dicho precepto establece la exclusividad en el ejercicio de la acción penal en beneficio del Ministerio Público, y por este motivo no procede contra sus determinaciones el juicio de amparo ya que, por una parte, de permitirlo se caería en el sistema inquisitivo de enjuiciamiento ya superado, y además, cuando el Ministerio Público actúa en el proceso penal realiza actividades de parte y no de autoridad, y finalmente, se daría al particular afectado la posibilidad de participar en el manejo de la acción pública.

Es tan significativo el problema relativo al ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público que se discutió en dos congresos procesales: en primer término en las Segundas Jornadas Latinoamericanas y el Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal efectuadas en la ciudad de México durante los días 14 al 18 de febrero de 1960, a través de la excelente ponencia presentada por el notable procesalista argentino Alfredo Vélez Mariconde

titulada "Acción privada y acción pública en el proceso penal en los países americanos", en la cual postuló con argumentos brillantes la tesis del monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, si bien partiendo de la base de que dicho ministerio debe ser independiente del organismo ejecutivo, como ocurre en numerosas legislaciones provinciales en la República Argentina, en las que dicha institución forma parte del Poder Judicial.

El problema volvió a debatirse en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, efectuado en la ciudad de Zacatecas durante los días 7 a 11 de agosto de 1966, en el cual se presentó la excelente ponencia del consagrado jurista mexicano Sergio García Ramírez con el título "La acción en el proceso penal", en la cual se expusieron de forma muy clara y documentada los argumentos en favor y en contra del monopolio del ejercicio de la acción penal en beneficio del Ministerio Público, y si bien el ponente sostuvo con razonamientos muy atendibles la necesidad de conservar dicho monopolio, no logró convencer a la mayoría de los asistentes al congreso, que rechazó tal exclusividad.

Las atribuciones de consejo legal y representación del gobierno federal que el artículo 102 de la Constitución federal otorga al procurador general de la República, inspiradas, según se ha visto, en el Attorney General de los Estados Unidos, deben considerarse de carácter administrativo, y por este motivo dicho procurador está correctamente situado en la esfera del Ejecutivo, ya que lo que pretendió el constituyente fue contar con un abogado general al servicio del gobierno de la Unión, función que ostensiblemente se ha descuidado en nuestro país.

Por el contrario, las atribuciones conferidas al Ministerio Público, en sentido estricto para la investigación de los delitos y para el ejercicio de la acción en el proceso penal tienen naturaleza claramente judicial, en cuanto se traducen en la actividad de un órgano público que colabora con el juez penal para resolver la culpabilidad o inocencia del acusado, lo que ocurre es que se confunde la actividad judicial con la estrictamente jurisdiccional, ya que la

primera es el género y la segunda la especie, y esta última sólo puede ser realizada por el juzgador.

La separación de las funciones administrativas y judiciales de la institución en órganos distintos tendría claras ventajas, ya que por lo que respecta al Procurador o Abogado General, tanto en la esfera federal como en las locales, su estructura como organismo con funciones exclusivas de asesoría y representación de los gobiernos respectivos le permitiría realizar con eficacia estas atribuciones, especialmente la del consejo legal que tanto se requiere en asuntos de trascendencia política y social.

Por lo que se refiere al Ministerio Público en sentido estricto, es decir, como el órgano público que tiene encomendada la investigación de los delitos y la acusación en el proceso penal, su independencia del Ejecutivo le permitiría realizar esas funciones vinculado sólo a los mandatos de la Constitución y de las disposiciones legales, con serenidad y como institución de buena fe, según lo quería Emilio Portes Gil.

Existe una tendencia para independizar al Ministerio Público propiamente dicho respecto del Poder Ejecutivo en el cual ha sido encuadrado tradicionalmente, e incluso varias legislaciones contemporáneas lo han incorporado al organismo judicial.

En Latinoamérica también se observa esta tendencia hacia la incorporación del Ministerio Público al organismo judicial, y al respecto podemos citar algunas cartas fundamentales de las provincias argentinas, así como también la Ley Orgánica del Poder Judicial del Perú de 1963; también conviene aludir al Primer Congreso Mexicano y Segundas jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal (efectuadas en esta ciudad en el mes de febrero de 1960) en donde se aprobó por aclamación la recomendación que: "El Ministerio Público debe ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del Poder Judicial".

Uno de los motivos por los cuales, no obstante su dependencia directa del Ejecutivo, los miembros del Ministerio Público de Francia y España gozan de cierta autonomía, consiste en que su preparación es la misma que la de los jueces, es decir, para poder ingresar al servicio tienen que asistir a las escuelas judiciales que existen en sus países, y una vez superados los exámenes respectivos, ascienden por conducto de un régimen de oposiciones dentro del sistema de la carrera judicial, de manera que fácilmente los referidos miembros del Ministerio Público pueden ser designados jueces y viceversa, lo que les otorga estabilidad, así sea limitada.

En nuestro país se ha dado un pequeño paso hacia la institucionalización del Ministerio Público, en el cual ha imperado la improvisación en cuanto al ingreso y promoción de sus integrantes, ya que en la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal, por iniciativa del distinguido jurista mexicano Sergio García Ramírez, entonces titular de dicha Procuraduría, se estableció el Instituto Técnico, con la función esencial de la selección del personal del Ministerio Público y de la policía judicial, por medio de criterios técnicos, así como el establecimiento de cursos de perfeccionamiento, incluso a nivel superior; dependencia que fue incorporada a la Ley Orgánica de 1977, pero con el nombre de Instituto de Formación Profesional (artículos 60 y 62).

En primer término deben concentrarse las funciones del Ministerio Público en su intervención en el proceso penal, que debe constituir su campo fundamental de acción, dejando para otros organismos más acordes con la complejidad de las relaciones jurídicas de nuestra época, la tutela y vigilancia del ordenamiento jurídico y de ciertos intereses dignos de protección especial.

En este contexto, en lugar de encomendar al sobrecargado Ministerio Público actual que desempeña con resultados tan pobres la tarea de proteger derechos civiles y familiares, debe atribuirse esta actividad a una procuraduría bien estructurada, que pudiese intervenir judicial y extrajudicialmente en defensa de tales intereses jurídicos, unificando sus facultades con las de los llamados defensores de oficio, cuya labor también es deficiente, debido a un

conjunto de factores que no podemos discutir en esta oportunidad.

Aun cuando se circunscriba la actividad del Ministerio Público a su función propia de investigación de los delitos y ejercicio de la acción penal, resulta necesario, para evitar que actúe de acuerdo con el principio de oportunidad, despojarlo del monopolio de la acusación en dos direcciones: en primer término al establecer un control judicial para sus determinaciones de negativa del ejercicio de la acción penal, de desistimiento de la misma o cuando formula conclusiones no acusatorias, ya que en nuestro concepto, no son convincentes los argumentos que han expuesto los autores partidarios sólo del control interno de tales decisiones, y tampoco los expresados por la jurisprudencia, ya que la intervención del juzgador de ninguna manera sustituye la función en sentido estricto del Ministerio Público, sino que se limita a revisar sus actos para evitar la arbitrariedad, en la misma forma que controla los actos de otras autoridades; para lograr ese control judicial es preciso, en segundo lugar, atribuir mayor intervención al ofendido o a sus causahabientes en el proceso penal, como una parte subsidiaria o accesoria del Ministerio Público, con lo cual no se les hace partícipes de la función pública de la acusación ni se favorece la venganza privada, sino que exclusivamente se les constituye en auxiliares del proceso al solicitar la intervención del juzgador cuando el Ministerio Público no cumpla con sus funciones esenciales o lo haga en forma indebida.

Para lograr lo anterior no es preciso reformar el artículo 21 constitucional, ya que como lo ha expuesto un sector de la doctrina, de dicho precepto no se desprende con claridad la existencia del monopolio del ejercicio de la acción penal en favor del Ministerio Público.

## **2.3**

### **EL MINISTERIO PÚBLICO ¿ÁNGEL O DEMONIO?**

Esta es una figura muy debatida, se sitúa entre un ángel y un demonio, entre algo amistoso o algo que causa mucho temor, pero creo que pocos tenemos la idea de qué realmente hace el Ministerio Público, de quién depende, cuáles son sus atribuciones.

Hay que empezar a describir varias de las facetas, digamos de la personalidad constitucional del Ministerio Público, y la primera que tiene a su cargo, es precisamente la de ser un investigador, persecutor, esclarecedor de los ilícitos identificados como delitos, para ponerlos a disposición del órgano judicial competente; esa es la tarea central que el artículo 21 de la Constitución, y el artículo 102 han diseñado para el agente o para la institución del Ministerio Público, pero al mismo tiempo es un representante social, y como representante social y como persecutor de los delitos, se convierte en un órgano de defensa social que lo mismo tiene que cuidar al esclarecer las conductas, a la víctima del delito, que hacer la consignación del victimario indiciado o inculpado del hecho delictivo, pero también le corresponde muchas veces -aunque sea temporalmente- el problema de menores, como víctimas o victimarios, y también le corresponde llevar el liderato y la jefatura de una parte de la policía de este país.

Hay Ministerio Público en el fuero común y en el fuero federal, y la verdad es que el Ministerio Público es un diseño que hasta ahora ha funcionado con todas las dificultades que se puedan imaginar como una institución producto de la Constitución de 1917, que sustituye al anterior sistema juarista de los jueces instructores y de los jueces de sentencia; de ahí que el agente del Ministerio Público, es una de las formidables creaciones de la Constitución de 1917, que lamentablemente la inseguridad pública, la corrupción, a veces los maltratos, el mismo sistema carcelario e insuficiente acabado, el órgano de policía, se han encargado de cuestionar, de desprestigiar, por tanto, es una paradoja la imagen que proyecta, porque al mismo tiempo que es un persecutor, es un órgano de defensa social; al mismo tiempo que tiene que combatir la impunidad, la impunidad se convierte en uno de los actuales o principales detonantes de la inseguridad de nuestra ciudad y de nuestro país, de la ciudad de México y de las grandes ciudades.

Entonces, cómo órgano que tiene a su cargo esta investigación y persecución de los delitos, diría que de su papel, de su actividad, dependerá en gran medida el descenso o el ascenso de los niveles delictivos que existan en una sociedad.

Por otra parte tiene también paradójicamente dos facetas, una faceta autoritaria en el buen sentido de la palabra, cuando investiga el delito, y una faceta de representante de la sociedad en la parte procesal; el Ministerio Público además de representar a la sociedad, al gobernado, ahí nos refugiamos todos contra los apremios ilegítimos, contra la corrupción, contra el delito y contra la arbitrariedad; la víctima del delito es quien resiente de manera directa e inmediata la violencia, la brutalidad de aquel que lo secuestra, de aquel que viola, roba o lesiona y aún mata, por ello el representante social asume esa labor de representación social en defensa de los intereses de la víctima del delito, que muchas veces no tiene recursos económicos para sufragar, para pagar a un abogado, por tanto, dependemos de esta institución, esta institución a la que se considera de las más importantes para el Estado de Derecho Mexicano; es la epidermis del Estado, ahí acudimos todos ante estos roces sociales, ante esta delincuencia que corre de la mano y por la calle, vulnerando bienes jurídicamente tutelados, y aun por las carreteras, aparentemente sin castigo.

Además, es el titular de la acción penal, esto es un filtro importante, porque una consignación inadecuada provoca actos de molestia para el inculpado, para el denunciado, como es la prisión preventiva, que es un mal necesario, pero que al fin y al cabo le para a quien es consignado ese mal de la prisión preventiva, que implica estar preso, dizque preventivamente, hasta que salga la sentencia, y luego la sentencia es absolutoria y ni siquiera una disculpa le dan quien ha estado preso preventivamente muchos meses y a veces hasta años.

El Ministerio Público tiene mucho cuidado de que para consignar a alguien, efectivamente se necesitan pruebas bastantes y demostrantes de ese cuerpo del delito y de esa probable responsabilidad del inculpado.

La actividad posterior del representante social en el proceso, también se torna en una serie de garantías importantísimas para la sociedad, para el propio Estado y para el gobernado; para empezar, representa a la víctima el juicio en proceso, con intervenciones técnicas que conlleven necesariamente a

que se le cubra esa reparación del daño, porque de otra manera carecen de medios para poder acudir a ese aspecto: esa es la labor en general, esas son las tres actividades del Ministerio Público.

2.4

#### **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO.**

A fin de iniciar el estudio de esta sección, es pertinente hacer referencia al artículo 5o. de la Ley de Amparo, que dispone:

“Artículo 5º. Son partes en el juicio de amparo:

- I. El agraviado o agraviados;
- II. La autoridad o autoridades responsables;
- III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en

que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala”.

Como se aprecia, en términos del artículo 5º. Fracción IV de la Ley de Amparo, el Ministerio Público de la Federación es parte en el amparo, lo que se debe a un mero trasunto histórico, derivado de la siguiente razón: en las primeras Leyes de Amparo se estableció que eran parte en el juicio el quejoso y el Promotor Fiscal (antecedente directo del Ministerio Público de la Federación). En dichas leyes, el Promotor Fiscal tenía la obligación de intervenir en los juicios de amparo en defensa de la autoridad responsable, por lo tanto, la autoridad que emitía o ejecutaba el acto reclamado, no comparecía al juicio de garantías defendiendo su actuación, pues los alegatos y el ofrecimiento de las pruebas corría a cargo del promotor fiscal. Con el transcurso del tiempo, se le quitaron esas facultades al referido promotor, al sostenerse que la autoridad responsable era parte en el amparo, por lo que esta debe comparecer al juicio a defender su actuación por sí misma, ofreciendo las pruebas pertinentes y necesarias, así como realizando todas las conductas procesales que conforme a la ley fueran procedentes: a grandes rasgos, esa es la historia del Ministerio Público dentro del juicio de amparo, que como se ve, es la única parte en ese proceso que no tiene un interés propio que defender.

La actuación actual del Ministerio Público en el juicio de amparo es mínima, a tal grado que la fracción XV, del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que si este funcionario considera que un juicio de amparo no reviste importancia mayor, podrá desistir de participar en ese juicio; en esa medida, debería desconocérsele la calidad de parte forzosa en todos los juicios de amparo, para reconocérsele tan sólo en aquellos negocios en que sea autoridad responsable, como en caso de impugnarse la resolución del Ministerio Público (federal o local) referente al no ejercicio de la acción penal en contra del presunto responsable de la comisión de un delito.

Efectivamente, al dársele el carácter de autoridad al Ministerio Público cuando ante este servidor público se esté tramitando una diligencia de averiguación previa y en la misma decida no ejercitar la acción penal, se podría impugnar una determinación que posiblemente esté viciada de inconstitucional o ilegalidad y que, por lo mismo, ocasione perjuicios a un gobernado, con lo cual quedarían salvaguardados los intereses de la sociedad al exigirse la tramitación de un juicio penal en contra de la persona que haya cometido una violación en contra de los derechos de cualquier sujeto de derecho.

Conforme a la fracción IV, del artículo 5º de la Ley de Amparo, la principal actuación del Ministerio Público en el juicio de amparo es la de procurar la tramitación pronta y expedita del propio medio tutelar de garantías y de la Constitución, desde que éste se inicie por un gobernado, hasta el momento en que quede definitivamente cumplida la ejecutoria de amparo, como lo establecen diversos artículos que conforman la Ley de Amparo; por otra parte, la función del Ministerio Público en el juicio de amparo consiste en velar por el respeto a los principios de constitucionalidad y de legalidad, conforme al artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; no obstante lo anterior, al Ministerio Público de la Federación le corresponde desarrollar las siguientes conductas dentro del juicio de amparo, que no tienden a procurar la pronta y expedita substanciación del amparo:

- a) Debe vigilar que no queden paralizados los juicios de garantías (artículo 153 Ley de Amparo);
- b) Debe velar que no se archive ningún juicio si antes no ha quedado debidamente cumplimentada la ejecutoria dictada en el mismo (artículo 113 Ley de Amparo);
- c) Debe iniciar la averiguación previa correspondiente, cuando se aprecie que la autoridad responsable ha rendido un informe previo falso (artículo 136 y 204 Ley de Amparo);
- d) Debe opinar sobre la admisión o desechamiento de una demanda de amparo en materia penal, cuando habiéndose requerido al quejoso para que aclarara su demanda, no lo haya hecho (artículo 146 Ley de Amparo);

- e) Puede denunciar la contradicción de tesis de jurisprudencia dictadas por Tribunales Colegiados de Circuito o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 197 y 197-A Ley de Amparo);
- f) En caso de que se haya iniciado el procedimiento de contradicción de jurisprudencia de alguna otra forma, se le da vista para que exponga lo que considere oportuno al respecto (artículos 197 y 197-A Ley de Amparo).

Esas funciones a cargo de este servidor público, parte forzosa en todos los juicios de amparo, son de gran importancia y a través de ellas se dan las bases para considerarlo como defensor de la Constitución; ese carácter podría consolidarse si se le diera intervención directa para exigir la responsabilidad penal, política y administrativa a las autoridades que no cumplan con las resoluciones decretadas en los juicios de amparo, así como contra los jueces que no tramiten el juicio conforme a la Ley.

En otro aspecto, es necesario dejar asentado, de la interpretación teleológica de la fracción IV del artículo 5o. de la Ley de Amparo conduce a considerar que la intención del legislador al otorgar al agente del Ministerio Público de la Federación la facultad de recurrir las resoluciones emitidas en el juicio de amparo indirecto, radica en el hecho de que esta institución representa el interés de la sociedad, y que en materia penal tal interés subyace en la mayoría de los asuntos; sin embargo, al establecer en la segunda parte de la misma fracción que en los juicios del orden civil o mercantil, dicho funcionario federal no tiene esas facultades, por sólo afectarse intereses particulares, debe entenderse que la facultad del Ministerio Público para recurrir la sentencia de amparo en asuntos penales, aun cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, se ve restringida en aquellos en que el propio legislador concede al particular la potestad de iniciar y terminar la prosecución del juicio criminal, casos en que a pesar de estar bajo la tutela del derecho penal, esencialmente se trata de intereses particulares, en los que la representación social oficiosamente no puede integrar una averiguación previa y en el supuesto de otorgarse el perdón al ofendido, aquél no podrá inconformarse; por

tanto, es evidente que en esas hipótesis no se encuentra facultado el representante social federal para interponer los recursos que la Ley de Amparo señala.

Además, se reconoce al Ministerio Público Federal el carácter de parte en el juicio de amparo, con facultades para intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala dicho ordenamiento, especificando que tal facultad comprende la interposición de recursos en amparos en que se reclamen resoluciones de tribunales locales, a excepción de aquellos cuya materia sea civil o mercantil. Por consiguiente, debe considerarse que el Ministerio Público está facultado para interponer el recurso de revisión, aun contra sentencias que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política, cuando se actualiza la presencia de un interés específico para tal representación social, como acontece cuando la interpretación versa sobre una disposición fundamental que determine su existencia, organización o atribuciones; ello en virtud de que, a partir del primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, las facultades del Agente del Ministerio Público Federal para interponer los recursos previstos en ese mismo ordenamiento legal, se redujeron en relación a los amparos indirectos en las materias civil y mercantil, en los casos en que solamente se afecten intereses particulares (excluyéndose la materia familiar), en los cuales, no podrá dicha parte interponer esos medios de impugnación. Ahora bien, aunque en un principio pudiera estimarse que la cuestión debatida en esta revisión es decir, la omisión de fijar una fianza al quejoso, como condición para que surta efectos la suspensión definitiva de los actos reclamados, se reduce a un punto de interés exclusivo entre dicho quejoso y los supuestos terceros perjudicados, quienes son los únicos que pudieran verse perjudicados por esa falta, o sea, que en ello no se afecta el interés social que representa al Agente del Ministerio Público Federal, y por ende, que dicha institución está substituyéndose en el interés particular de la parte que representan los señalados terceros perjudicados y, en fin, que carece de la legitimación para interponer el presente recurso de revisión; sin embargo, lo cierto es que aun cuando el Ministerio Público Federal no tiene el carácter de parte contendiente en el juicio de amparo, y no representa un interés particular, sino social, sí

interviene como parte reguladora del procedimiento, lo que significa sin duda una cuestión de orden público, y por tanto, está facultado a velar por la correcta aplicación de las normas que rigen dicho procedimiento, es decir, para que el juicio de garantías se lleve en debido orden legal, lo cual implica el interés común que representa la pluricitada institución y justifica su legitimidad para interponer el recurso de que se trata.

Deviene observable en la especie, la tesis consultable en la página 17, Tomo VII, enero de 1991, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del título:

**"MINISTERIO PUBLICO FEDERAL. ES PARTE EN EL JUICIO DE GARANTIAS Y PUEDE INTERPONER LA REVISION AUN EN 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 Federación de dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, establece que el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, con facultades para intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala dicho ordenamiento; por tanto, el Ministerio Público está facultado para interponer el recurso de revisión, aun en amparo contra leyes, pero ello no significa que tenga legitimación para interponerlo ad libitum ni en todos los casos, sino únicamente cuando la Constitución o las leyes le encomiendan la defensa de un interés específico como propio de su representación social, pues aun cuando los artículos 2o., 3o., fracción I y 10, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, le señalan genéricamente la tarea de velar por el orden constitucional, ésta debe interpretarse sin demérito de los principios que rigen todo juicio y, en especial, el de amparo, en cuanto que las partes sólo están legitimadas para interponer los recursos en contra de las resoluciones que afecten el interés que respectivamente les corresponde. Por tanto, el Ministerio Público Federal está legitimado para interponer el recurso de revisión tratándose de las disposiciones contenidas en el artículo 102 constitucional y en los ordenamientos penales y procesales relativos que le

otorgan atribuciones para perseguir ante los tribunales los delitos del fuero federal, lo mismo que 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 la sola invocación genérica o abstracta de defender el orden constitucional, se aceptara que el Ministerio Público puede interponer la revisión en el juicio de garantías a su libre voluntad y en cualquier caso, se estaría desfigurando el concepto del interés en sí, el cual ya no estaría sujeto a la comprobación objetiva de los supuestos 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 sólo vendría a reforzar la posición de las autoridades responsables, tanto de las que expiden, como de las que promulgan las leyes”.

En síntesis, se infiere que los agentes del Ministerio Público que intervienen en los juicios de amparo, lo hacen en representación de la sociedad, como partes en dichos juicios, para velar por el exacto cumplimiento de la ley; por ser aquéllos de orden público, y no para ejercitar la acción penal, que, en forma exclusiva, corresponde a los agentes de dicha institución, que intervengan en los procesos, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, ya que el juicio de garantías no es el medio legal para hacer valer, ante la autoridad judicial, la expresada acción penal.

Las facultades del Ministerio Público de la Federación dentro del juicio de amparo se resumen esencialmente en: a) salvaguardar en el juicio constitucional el interés de la sociedad, en el sentido de que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a la Constitución y la ley; y b) procurar la pronta y expedita impartición de justicia, por lo cual su intervención, en términos del artículo 5º fracción IV de la Ley de Amparo, debe estar investida de imparcialidad, ya que en realidad no es contendiente en un juicio de origen, sino parte reguladora dentro del juicio de garantías.

## **LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE SE OBTIENEN CON EL PEDIMENTO Y SU IMPACTO PARA EL JUZGADOR.**

El ministerio público federal como parte en el juicio de amparo tiene ciertas características especiales, pues actúa como vigilante o regulador en el juicio, esto es, con su actuación procura que el procedimiento y la sentencia se apeguen a la legalidad establecida tanto en la Constitución como en la Ley de Amparo, de tal manera que no actúa como un representante social como tradicionalmente se le concibe; por otra parte, por disposición del artículo 5 de la Ley de Amparo es parte en todos los juicios de amparo; sin embargo, no interviene en todos ellos, sino en los que considera que revisten cierta importancia en atención a las instrucciones que recibe directamente de la Procuraduría General de la República, teniendo como parte la posibilidad de hacer valer todos los recursos que la ley señala.

Es a través de un documento llamado "PEDIMENTO", que el ministerio público interviene en los juicios de amparo, documento en el cual después de haber realizado el estudio del expediente y en estricto apego a las normas constitucionales y de la Ley de Amparo fija su posición dentro del juicio de que se trate, lo que produce que en ocasiones con sus argumentos y pruebas que en su caso se hayan aportado, se advierta que actúa en favor del quejoso o inclusive de la autoridad responsable, pues como ya se indicó, su interés es exclusivamente en el sentido de que en el juicio se actúe en estricto apego a la legalidad, salvaguardando el respeto a la Constitución.

Por pedimento, se entiende a lo que refiere a cada una de las solicitudes o pretensiones que en el escrito se formulan; es el escrito en que se pide o demanda jurídicamente ante el juez.

El juzgador constitucional no está obligado en la sentencia que pronuncia, a acoger el sentido del pedimento del Ministerio Público, toda vez que conforme al artículo 5o. de la Ley de Amparo, la representación social es parte en el juicio de garantías, por lo que tal pedimento constituye sólo una manifestación sujeta a la apreciación que del acto reclamado se haga en la

propia sentencia, como lo establece el artículo 78 de la misma Ley Reglamentaria, mismo que dispone:

“Artículo 78. En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.

En las propias sentencias sólo se tomarán en consideración las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado y su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

El Juez de amparo deberá recabar oficiosamente pruebas que, habiendo sido rendidas ante la responsable, no obren en autos y estime necesarias para la resolución del asunto”

Asimismo, de una recta interpretación 181 de la Ley de Amparo, que establece:

“Artículo 181. Cuando el Ministerio Público solicite los autos para formular pedimento, deberá devolverlos dentro del término de diez días, contados a partir de la fecha en que los haya recibido. Si no devolviera los autos al expirar el término mencionado, el Tribunal Colegiado de Circuito mandará recogerlos de oficio”.

Permite concluir que el término de que goza el representante social federal para formular pedimento, es de diez días, que corren a partir de la notificación de la admisión de la demanda o del recurso legal de que se trate, y no de la fecha en que a petición de éste, se le entreguen materialmente los autos para su consulta, ya que legalmente se tienen por puestos a su disposición desde la fecha en que se encontró en aptitud de imponerse de ellos y el ejercicio de ese derecho, indudablemente no puede señalar el principio del cómputo, porque implicaría dejar el término al arbitrio de una de las partes, lo que no es permitido conforme a derecho, por atentar contra la garantía de seguridad jurídica que debe imperar en todo procedimiento judicial.

Sin embargo, y pese a la participación del Ministerio Público dentro del juicio de amparo, en su carácter de representante social es una parte equilibradora en el amparo, que además debe vigilar que los juicios se tramiten en la forma y términos que previene la ley; asimismo, está legitimado para intervenir en todos los juicios y hacer valer los recursos previstos en la Ley de Amparo, cuenta habida del interés de la sociedad en una administración de justicia pronta y expedita. Como limitante introducida en la reforma al artículo 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994, el Ministerio Público de la Federación no podrá interponer esos recursos en los amparos indirectos en materia civil y mercantil en que sólo se afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar; precisamente por ser parte equilibradora y no contendiente, la intervención del Ministerio Público de la Federación puede ser de gran importancia, pues actuando así sus pedimentos, ajenos a todo interés, orientan con imparcialidad: debemos deducir que los pedimentos que formula no obligan al juzgador federal para actuar o resolver conforme a la petición que se eleve; de ahí que no puede considerarse ilegal la sentencia de un juzgador federal por el hecho de que no conste en autos el pedimento del Ministerio Público, ya que ninguna obligación legal existe para dicho funcionario, de tomar en cuenta en su sentencia, dicho pedimento.

Deviene observable, la tesis publicada en la página 326, Tomo IV, Segunda Parte-1, julio a diciembre de 1989, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, registro 227,104, del título:

“MINISTERIO PÚBLICO, SU PEDIMENTO NO OBLIGA AL JUZGADOR CONSTITUCIONAL. Al dictar sentencia, el juez de Distrito no está obligado a resolver en el sentido del pedimento del Agente del Ministerio Público Federal de su adscripción, cuenta habida de que ese documento tan sólo contiene la opinión de una de las partes del juicio y, por lo tanto, no obliga al juzgador constitucional a fallar necesariamente en tal sentido”.

Asimismo, ilustra a lo anterior, la tesis consultable en la página 1675, Tomo LXVIII, Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, Segunda

Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro 353,804, que dispone:

“MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL, PEDIMENTO DEL. No existe en la Ley de Amparo ninguna disposición que establezca que los Jueces de Distrito, forzosamente deben tomar en consideración y resolver en el sentido que lo solicite el agente del Ministerio Público Federal, ya que esta autoridad, solamente desempeña la función jurídica dentro del juicio constitucional, de ser parte reguladora del procedimiento”.

En otro aspecto, conviene precisar que si en el pedimento que formula el Ministerio Público se plantean cuestiones de orden público que deben abordarse preferentemente, pues son de oficio, con mayor razón se impone su análisis cuando se plantean en forma expresa por una de las partes, calidad que tiene el representante social de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley de Amparo.

2.6

#### **LA REPERCUSIÓN SOCIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO Y SU INCLUSIÓN EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.**

Se ha hablado del origen del Ministerio Público en los procuradores de los emperadores romanos, nombrados para la defensa del fisco, o en los defensores de los ciudadanos en las antiguas ciudades; así en Roma es como surge la Institución hoy también conocida como el Ministerio Público (MP). En Roma antes de que fuera conocida la Institución, la persecución de los delitos era una facultad solamente asignada a la víctima y sus familiares.

La primera manifestación que presenta semejanza con lo que siglos más tarde sería el Ministerio Público fue la de Saión, funcionario encargado especialmente de velar por los dominios reales de la monarquía francesa y que Carlo Magno convirtió en mantenedor de la ley; ya de Francia se extendió a Alemania y pasó sucesivamente a casi todos los países del mundo como representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del estado; por otra parte, se habla de que en el Derecho Ático, un ciudadano sostenía la acusación cuya inquisición era llevada ante los Eliastas.

El origen del Ministerio Público para algunos es romano, para otros lo es en la legislación canónica del medioevo, por la eficacia del proceso inquisitorio en los tribunales eclesiásticos de los siglos XIII y XIV; para el autor Juventino V. Castro la institución nació en Francia, con "Los Procureurs du rui" de la monarquía francesa del siglo XIV.

Por lo que a la institución en España, las leyes de recopilación expedidas por Felipe II en 1576, reglamenten las funciones de los procuradores fiscales que acusaban cuando no lo hacía un acusador privado; sin embargo creemos que la ambigüedad del termino del Ministerio Público nos propone la idea de que aún precisados por la historia algunos de sus orígenes, es una institución no definida en cuanto a su cronología se refiere, como en México que los fiscales asumían el carácter de promotores de justicia y como tales realizaban una función impersonal, desinteresada y pública, obrando a nombre de la sociedad, pero no se presentaban con los caracteres precisos de la institución, porque no había una unidad de armonía e inspección, por lo que existían grandes lagunas en cuanto a las atribuciones de los agentes.

Nacido México a la vida independiente, siguió rigiendo con relación al Ministerio Público lo que establecía el decreto del 9 de octubre de 1812 (Que en la Audiencia de México hubieran 2 fiscales) ya con la Constitución de 1824 estableció el Ministerio Público en la Suprema Corte (artículo 124) equiparando su dignidad a la de los Ministros y dándoles el carácter de inamovibles; la primera organización sistematizada del ministerio fiscal en México independiente se introduce en la Ley Lares en el régimen de Antonio López de Santa Anna.

En la Constitución de 1847 aparece por primera vez en el derecho mexicano la designación del Procurador General.

En 1869 Juárez expidió la Ley de Jurados criminales para el Distrito Federal en donde se previene que existirán 3 promotores o procuradores fiscales, a pesar de la nueva nomenclatura: La de Ministerio Público y además se siguió la tendencia española en cuanto que los funcionarios no integraban un organismo, sino que eran independientes entre sí.

El presidente Díaz dio las características del Ministerio Público en México: definir el carácter especial, prescindiendo del concepto como órgano auxiliar de la administración de la justicia y como representante de la sociedad, además de que recoge las huellas del delito para determinar a sus autores.

El Ministerio Público desde la independencia hasta la fecha es el que se encarga de averiguar los delitos mediante las pruebas, razón por la que se considera con derecho para acusar al detenido.

El Ministerio Público, cuya actuación había sido indefinida y débil, a partir de la Constitución de 1917 adquiere importancia mayúscula, de simple figura decorativa pasa a ser elemento básico en la administración de justicia penal y de los demás intereses que le encomiendan las leyes.

El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado, el cual actúa en representación de la sociedad en el ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos que le asignan las leyes, es un órgano sin género, de naturaleza muy singular, ya que adopta un sin número de fases en su funcionar; se le considera como fiscal, que viene de "*Fiscus*" y que significa: "Canasta de mimbre" ya que los romanos la usaban para recolectar los impuestos cobrados a los pueblos conquistados. Al Ministerio Público también se le llama Representante Social, porque representa a la sociedad en el ejercicio de la acción penal, sin embargo, el término de Ministerio Público se reviste de ambigüedad ya que se considera doctrinariamente como órgano administrador de justicia, también se le considera como órgano judicial, dicha imprecisión al tratar de conceptualizarlo impresionó a Carnelutti quien cuestionaba si acaso podía ser el MP tan sólo una parte del todo.

El interés que tiene el Ministerio Público de la Federación en el juicio de amparo evidentemente no es el mismo que pueda abrigar la autoridad responsable al defender la constitucionalidad del acto reclamado; sencillamente es un interés propio, sui géneris, más elevado: velar por la observancia del orden constitucional y legal, en los casos de procedencia del juicio de amparo, es por ello que cuando el Ministerio Público estime que una resolución, cualquiera que sea su contenido, adverso o favorable a la autoridad

responsable o al agraviado, no ha sido dictada por el juez de amparo debidamente, observando la ley y la Constitución, tiene la facultad procesal de impugnarla con los medios jurídicos que el ordenamiento adjetivo normativo del juicio de amparo prescriba, independientemente de que no los hagan valer las otras partes.

Aún con la precisión de estos términos persiste la duda sobre si el Ministerio Público se debe ubicar como un órgano del área del ejecutivo o del judicial; ya que su función sobresale en el campo del proceso penal y es un sujeto que interviene en la relación para proponer la pretensión punitiva derivada del delito, a nombre y por cuenta del estado, es decir, que promueve y ejerce la acción penal.

Según la ley mexicana, corresponde al Ministerio Público:

- Cuidar en general de la legalidad y en especial del respeto a la Constitución
- Aconsejar al gobierno en materia jurídica
- Defender a la colectividad de los ataques de los individuos, especialmente en materia delictiva
- Defender los intereses de la Federación y representar a la Federación en los conflictos con las entidades federativas, interviniendo en los que surjan entre ellas.

Como consecuencia de la reforma constitucional introducida por los artículos 21 y 102 en el año de 1917, la Institución quedó transformada de acuerdo con las siguientes bases:

- a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al estado y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio es el Ministerio Público. De conformidad con el pacto federal, todos los estados de la república deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución;

- b) Como titular de la acción penal, tiene todas las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito, pues el juez penal no puede actuar de oficio y necesita la petición del Ministerio Público;
- c) La Policía Investigadora Ministerial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, y debe estar bajo control y la vigilancia del MP, entendiéndose que dicha corporación constituye una función, que cualquier autoridad administrativa facultada por la ley, puede investigar delitos pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público. Los jueces de lo criminal pierden su carácter de policía judicial, no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo pueden desempeñar funciones decisorias. Los particulares no pueden ocurrir directamente a los jueces como denunciante o como querellante, deben hacerlo ante el Ministerio Público, para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales, promueva la acción penal que corresponda;
- d) En lo civil, la participación del Ministerio Público se observa limitadamente en la expedición de copias certificadas o testimonios de documentos archivados, en cuestiones de competencia, en relación con la ejecución de sentencias extranjeras, con divorcios por mutuo consentimiento, en los concursos de acreedores;
- e) En el juicio sucesorio en los procedimientos testamentarios y en varios de jurisdicción voluntaria, además de actuar como parte en los casos en que interesen a la federación.

En México sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene el control de los actos del Ministerio Público a través de la reparación del daño,

íntima e indisolublemente ligada a la acción penal. El verdadero papel, como lo dice Manzini debe estar dotado de garantía.

La institución del Ministerio Público basa su actividad en lo judicial, incluso en ocasiones realiza actividades administrativas. La legislación ordinaria, la jurisprudencia y la práctica han venido otorgando al Ministerio Público facultades que exceden con mucho su función constitucional.

Dos son las funciones del Ministerio Público que competen tanto al Ministerio Público Federal como al Local:

- La investigación de hechos posiblemente delictuosos, y
- El ejercicio de la acción en el proceso penal

El Ministerio Público lleva a cabo su función investigadora en la etapa preliminar del proceso penal denominada de Averiguación Previa con el auxilio de la Policía Investigadora Ministerial; la investigación es básica para poder determinar si hubo delito y encontrar al culpable y ejercer la acción penal, asimismo al ejercer la actividad de investigación actúa como autoridad ya que la Policía Investigadora Ministerial está bajo su mando inmediato como lo ordena el artículo 21 constitucional.

La investigación se inicia a partir del momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia, una acusación o una querrela, y tiene por finalidad optar en sólida base jurídica: por el ejercicio o la abstención de la acción penal, no necesariamente ejercer la acción penal.

La Averiguación Previa como su nombre lo indica consiste en indagar, investigar antes, por lo que se considera la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y después optar por el ejercicio o abstención penal; el titular de la averiguación previa es el Ministerio Público según lo que establece el artículo 21 constitucional, evidente que el Ministerio Público tiene la atribución de orden constitucional de averiguar los delitos y

esta atribución la lleva a cabo mediante dicha averiguación, por lo tanto, la titularidad de esta etapa corresponde al Ministerio Público.

Toda Averiguación Previa se inicia mediante una noticia (jurídicamente llamada denuncia o querrela) que hace del conocimiento del Ministerio Público la comisión de un hecho posiblemente constitutivo de delito, tal noticia puede ser proporcionada por un particular, una institución, un agente o un miembro de una corporación policiaca o cualquier otra persona que tenga conocimiento de la ejecución de un hecho presumiblemente delictivo; al integrar una averiguación previa debe observar y respetar íntegramente en todos los actos que realice, las garantías constitucionales establecidas para todos los individuos de manera que la averiguación se efectúe con absoluto apego a derecho y no afecte la seguridad y la tranquilidad de los individuos.

Las bases legales de la función investigadora del Ministerio Público son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14, 16, 19 y 21; Código de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia.

El Ministerio Público está integrado básicamente con un Agente del Ministerio Público, dos oficiales secretarios, un archivista y un Fiscal o Coordinador pudiendo variar el número de ellos conforme a las cargas de trabajo existentes y en todo caso deberá estar a cargo de la Agencia un Agente o un Secretario. Dentro de la Agencia investigadora, en cierta manera integrada a ella pero no realizando funciones de investigación de los delitos, se encuentran elementos de Servicios Sociales que laboran en tareas de orientación y atención al público que acude a las agencias del Ministerio Público.

Los principios que caracterizan al Ministerio Público son:

- Jerarquía
- Independencia
- Irrecusabilidad
- Indivisibilidad

Las Atribuciones del Ministerio Público Federal son:

- Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas.
- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia y también intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo.
- Representar a la Federación en todos los negocios que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la unión, entre un estado y la federación o entre los poderes de un mismo estado y en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.
- Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal.
- Perseguir los delitos del orden federal.
- Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República en actos en que deba intervenir la Federación ante los estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la Procuración e impartición de justicia.
- Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que en su caso, corresponda a otras dependencias.

I. Constituye un cuerpo orgánico: la Institución del Ministerio Público constituye una entidad colectiva, carácter que principia a apuntarse en un Código de Procedimientos Penales de 1880 y se señala con precisión en la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903.

II. Actúa bajo una dirección: a partir de la Ley Orgánica en 1903, el Ministerio Público actúa bajo la dirección de un Procurador de Justicia.

III. Depende del Ejecutivo: el Ministerio Público depende del poder ejecutivo, siendo el Presidente de la República el encargado de hacer el nombramiento de Procurador General de Justicia.

IV. Representa a la sociedad: a partir de la Ley Orgánica de 1903 el Ministerio Público se estima como representante de los intereses sociales y es el encargado de defenderlos ante los Tribunales. Así pues, actúa independientemente de la parte ofendida.

El Ministerio Público aunque tiene pluralidad de miembros, posee indivisibilidad en sus funciones, en cuanto que todas ellas emanan de una sola parte: La sociedad. Uno de sus miembros puede sustituirse en cualquier momento por otro, sin que tal hecho exija cumplimiento de formalidades.

Es parte de los procesos: Desde 1903 el Ministerio Público dejó de ser un simple auxiliar de la administración de la justicia para convertirse en parte.

Tiene a sus órdenes a la Policía Investigadora Ministerial: a partir de la Constitución de 1917 deja de ser miembro de la Policía Judicial y desde ese momento es la Institución a cuyas órdenes se encuentra la propia Policía Investigadora.

Tiene el monopolio de la acción procesal penal: correspondiendo exclusivamente al Ministerio Público la persecución de los delitos es lógico que dicha Institución tenga el monopolio de la acción procesal penal, por lo que la intervención del MP es imprescindible para la existencia de los procesos.

Es una Institución Federal: por estar prevista la Institución del Ministerio Público en la Constitución de 1917 están obligados todos los estados de la Federación a establecer dicha Institución.

**CAPÍTULO III.**  
**ANÁLISIS OBJETIVO Y SISTEMÁTICO DEL ARTÍCULO 102 DE LA**  
**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**3.1 EL MINISTERIO PÚBLICO.**

El 1° de diciembre de 1916 en la sesión de apertura de los trabajos del Congreso Constituyente se presenta un proyecto de constitución por parte de Don Venustiano Carranza, de su articulado solamente mencionaremos los artículos 21 y 102 que se refiere al tema elegido.

El proyecto del artículo 21 Constitucional presentado por VENUSTIANO CARRANZA decía lo siguiente:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Solo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial que estará a disposición de este”.

“La autoridad judicial mandará siguiendo este criterio, buscar y aprehender a los reos. Se podrá valer para la aprehensión, de la autoridad administrativa, para cuyas funciones la autoridad administrativa tendrá a sus ordenes al Ministerio Público y a la policía judicial.”

Para decidir si serían aceptados los artículos tal cual se propusieron, se designa una comisión presidida por el General Francisco J. Múgica e integrada por Alberto Román, Luís G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, la que el 2 de enero de 1917 presentó su dictamen que contiene lo siguiente:

“Ciudadanos diputados: La primera parte del artículo 21 del proyecto de Constitución puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del artículo 14, supuesto que en este se declara que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas de antemano, declaración que

incluye la que solo la autoridad judicial puede interponer penas.- Debido a la vaguedad que existía en el artículo 21 Constitucional, considero prudente hacer algunas modificaciones para lo cual se presentaron tres proyectos los cuales tenían gran similitud, y después de algunas intervenciones del diputado MACIAS, del Diputado COLUNGA y del General FRANCISCO J. MUGICA se aprueba por el Congreso Constituyente la redacción del artículo 21 Constitucional que se conforma con el voto particular del Lic. JOSE ALVAREZ, finalmente quedó redactado de la siguiente manera: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de inmediato de aquel. "- Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiere impuesto se permutara por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de quince días": "Si el infractor fuera jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana".

Este artículo sufre una reforma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, sustituyendo el arresto de hasta por quince días aplicables en caso de no pagar la multa impuesta, por el de treinta y seis horas, así también se modifica el párrafo segundo comprendiendo como infractor además del jornalero y el obrero a cualquier otro trabajador, sustituyendo la multa máxima de su jornal o sueldo de una semana por el importe de su jornal o salario de un día.

Otro de los preceptos emanados del constituyente originario de Querétaro que se refiere a la institución del Ministerio Público, es el artículo 102 Constitucional presentado a sesión ordinaria el 17 de enero de 1917 por la comisión designada al efecto constituida por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara Corona, Arturo Méndez e Hilario Medina, proyecto que a la letra dice:

"Artículo 102. La ley organizara al Ministerio Público de la Federación cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el ejecutivo,

debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá de tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los Tribunales de todos los delitos de orden federal, y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de esto, 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 misma ley determine.”

“El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la federación sea parte, y en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí por medio de uno de sus agentes.”

“El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno, y tanto el cómo sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.”

Actualmente el texto constitucional, en su artículo 102 dice lo siguiente:

“La ley organizara 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, por la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de Licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido

condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.”

“Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo a el le corresponderá solicitar las ordenes 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.”

El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

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

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de Consejero jurídico del gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal, que para tal efecto, establezca la ley.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularan recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales. Laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones. Acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

Las funciones del Ministerio Público de la Federación son: vigilar y regular el cumplimiento de la ley, ante los tribunales de su fuero, interviniendo como parte en el amparo, representar a la sociedad, para el ejercicio de la acción penal, en los términos previstos por la Constitución; representar a la nación, como entidad jurídica, en defensa de los intereses patrimoniales de la misma y, además, el procurador puede actuar como consejero jurídico del gobierno, funciones perfectamente distintas entre sí, y que no admiten confusión alguna; es decir, tiene por objeto ejercitar, ante los tribunales, las acciones que corresponden para la persecución, investigación y represión de las faltas y delitos definidos y penados por las leyes federales; defender los intereses de la nación, ante los tribunales, y ejercitar las atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes.

Es aplicable la tesis publicada en la página 2106, Tomo XXVIII, Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro 314,884 cuyo rubro y texto rezan:

**“MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.** Conforme a la Constitución General, el Ministerio Público Federal, tiene las siguientes atribuciones: ejercitar la acción penal y defender los intereses de la Federación ante los tribunales, ejercitando las atribuciones que le confieran la Constitución y las leyes; pero no puede solicitar amparo cuando obra en representación de la sociedad, ejercitando la acción penal, pues las garantías que otorgan los artículos 20 y 21 de la Constitución, están constituidas en favor del acusado y no en beneficio del acusador o denunciante, y mucho menos en favor del Ministerio Público, cuando obra en representación de la sociedad”.

### **3.2 COMPETENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.**

A continuación mencionamos las competencias respecto al Marco Jurídico Legal del Ministerio Público de la Federación con la firme idea de comprender mejor éstas y encontrar con ello sus diferencias.

MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN. El Marco Jurídico Legal está establecido en la siguiente forma:

- 1.- Artículo 21 Constitucional.
- 2.- Artículo 102 Constitucional.
- 3.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (Reglamentaria Artículo 102).
- 4.- Artículo 104 y 107 Constitucional.
- 5.- Ley de Amparo. (Reglamentaria Artículos 104 y 107).
- 6.- Código Federal de Procedimientos Penales.
- 7.- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 8.- Otras leyes.

Conforme al Artículo 2º. Fracción V de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, tenemos:

- a) Iniciar averiguación previa por denuncia o querrela, practicar cualquier diligencia tendiente a comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del acusado en materia federal (Art. 7 Fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República);
- b) Ejercitar acción penal y solicitar órdenes de aprehensión (Art. 7 Fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República);
- c) Intervención en el proceso, como actor poniendo pruebas respecto a la responsabilidad del inculpado, formular conclusiones, exigir la reparación del daño e interponer

recursos. (Art. 7 Fracción II y III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

**Artículo 2º.** Dentro del periodo de averiguación previa, el Ministerio Público tendrá las siguientes facultades:

- a) Recibir denuncias, acusaciones, querellas de los particulares o de cualquier otra autoridad, sobre hechos que pueden constituir delitos del orden federal;
- b) Practicar la averiguación previa correspondiente;
- c) Reunir pruebas de la asistencia de los delitos que acrediten la responsabilidad de las personas que en ello hubieren participado;
- d) Ejercitar la acción penal.

Finalmente en la averiguación previa, el Ministerio Público Federal ejercerá la acción penal en términos del Artículo 136 del Código Adjetivo Penal Federal y en tal virtud:

- I). Promoverá la incoación del proceso penal;
- II). Solicitará las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión que sean procedentes;
- III). Pedirá el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;
- IV). Rendirá las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;
- V). Pedirá la aplicación de las sanciones respectivas; y
- VI). En general, hará todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.

Por otra parte, el Ministerio Público dentro del proceso penal, es el encargado del ejercicio de la acción penal hasta que la sentencia haya causado ejecutoria y que incluye los periodos de Preinstrucción, Instrucción, Juicio y Segunda instancia, podemos apreciar que sus atribuciones se ven limitadas en

relación a las que le son concedidas dentro de la averiguación previa; la explicación sería un tanto sencilla pues en la averiguación previa interviene como autoridad investigadora, mientras que en el proceso lo hace de parte acusadora. Cabe señalar que aún así el Ministerio Público Federal se encuentra en situación preponderante en relación con el imputado, dependiendo de la fase del proceso, lo que a nuestro parecer no existe un verdadero equilibrio procesal en materia penal.

Si bien es cierto que el Ministerio Público Federal funge como autoridad y parte, también lo es en que el acusado no puede ser juzgado de esta manera. A continuación explicaremos el por qué.

Cuando el Ministerio Público Federal hace la consignación a los tribunales, estos tendrán el término de diez días para dictar el Auto de Radicación, y si el tribunal no lo hiciera dentro de ese plazo podrá acudir en queja ante el Tribunal Unitario de circuito y el mismo derecho tendrá si a partir de que solicita orden de aprehensión o reaprehensión, transcurren quince días sin que se resuelva al respecto; lo anterior se encuentra estipulado en el Artículo 142, en relación con el 398 bis, párrafo tercero del Código Federal de Procedimientos Penales.

El Ministerio Público Federal tendrá facultades para interrogar al inculcado cuando este rinda su declaración preparatoria al tribunal correspondiente, derecho que también tiene el defensor en los términos de los que dispone el Artículo 156 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Una vez cerrada la instrucción en el proceso penal, el Ministerio Público Federal tendrá la facultad de formular "conclusiones acusatorias o inacusatorias", ofrecer las pruebas reunidas tanto dentro de la averiguación previa como del proceso, recabadas directamente por él, o a través de sus auxiliares, ya sean directos como la policía judicial o por cualquier otro. Las conclusiones inacusatorias deberán ser confirmadas por el Procurador de la República, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares.

Otra de las facultades del Ministerio Público Federal, con la cual se trata de dar apariencia al principio de la institución de "buena fe", que debe caracterizarlo, es aquella en que de no existir tipicidad, no debe existir culpabilidad; de darse una circunstancia excluyente de incriminación, el Ministerio Público Federal puede solicitar el sobreseimiento y la libertad del inculcado, en los términos que lo disponen los artículos 138 y 298 Fracción II del Código Federal de Procedimientos Penales.

Para concluir este análisis, otras de las facultades concedidas al Ministerio Público Federal dentro del proceso penal, es la de interponer todos los recursos previstos en el Código citado, siempre que una resolución le cause agravio y que son los recursos de revocación, apelación, denegada apelación y queja.

A manera de corolario, es pertinente hacer alusión a la tesis publicada en la página 1784, Tomo XXX, Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del título:

**"MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.** Esta institución tiene por objeto ejercitar ante los tribunales de su fuero, las acciones penales, y defender los intereses de la Federación, ante los tribunales de cualquier orden, aparte de las demás atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes, de modo que es incuestionable que tiene personalidad para interponer, ante los tribunales comunes, los recursos ordinarios procedentes para defender los intereses de la Federación".

Tesis consultable en la página 992, Tomo XXIX, Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone:

**"PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.** Conforme al artículo 102 constitucional, corresponde al procurador general de la nación, personalmente, representar a la Federación, y, por ende, al Ejecutivo de la Unión, en todos los

negocios en que dicha Federación sea parte; por tanto, cuando se trata de juicios contra la nación, sólo el mismo procurador puede asumir la representación del Ejecutivo, ya personalmente, ya por medio del agente que al efecto designe; y de no ser así, procede concluir que el juicio no ha sido seguido ni entendido con parte legítima, y que el amparo que promueva un agente del Ministerio Público Federal, atribuyéndose ilegalmente el cargo de representante del Ejecutivo de la Unión, no está promovido por parte interesada y debe sobreseerse en él".

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del Artículo 21, se establece la atribución del Ministerio Público Federal de perseguir delitos, esta atribución se refiere a dos momentos procedimentales: el preprocesal y el procesal. El primero abarca precisamente la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público Federal, tendiente a decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal; el mencionado Artículo 21 Constitucional otorga por una parte una atribución al Ministerio Público federal, la función investigadora auxiliado por la policía judicial; por otra, un garantía para los individuos, pues solo el Ministerio Público Federal puede investigar los delitos, de manera que la investigación se inicia a partir del momento en que el ministerio Público Federal tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia, acusación o querrela, y tiene la finalidad de optar en sólida base jurídica, por el ejercicio o abstención de la acción penal, no necesariamente ejercitar la acción penal.

Debe el Ministerio Público Federal iniciar su función investigadora partiendo de un hecho que razonablemente puede presumirse delictivo, pues de no ser así, sustentaría la averiguación previa en una base endeble, frágil, que podría tener graves consecuencias en el ámbito de las garantías individuales jurídicamente tuteladas.

De lo expuesto, puede afirmarse que la función investigadora del Ministerio Público Federal tiene su fundamento en el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y como consecuencia de ello podemos deducir lo siguiente:

Es una institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las siguientes:

- a) Persecución de los delitos;
- b) Ejercicio de la acción penal;
- c) Intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores o incapaces;
- d) Consulta y asesoría a los jueces y tribunales.

### **3.2 EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO TITULAR DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.**

En principio es pertinente dejar asentado que el procurador de justicia es un alto funcionario del Estado que representa a la institución del Ministerio Público, y que por consiguiente, deberá ser un profesionalista del derecho que representa indubitablemente en el proceso a una de las partes y que en muchas de las ocasiones ejerce ante los tribunales tal representación, en virtud del poder o mandato que éstas le confieren; en esa medida, el proceso de transición democrática en el que está inserto México requiere abrir cada vez más canales de participación del Congreso de la Unión en la designación de servidores públicos que por la complejidad de los asuntos que les toca atender trascienden una sola esfera de poder; es el caso del Procurador General de la República, para cuyo nombramiento se ha transitado en el siglo que termina, de la designación y remoción caprichosa por parte del Ejecutivo Federal a una participación del Senado de la República.

En ese contexto, el Procurador General de la República es el titular del Ministerio Público Federal, quien tiene bajo su responsabilidad la investigación y persecución de los delitos del fuero federal, es además el representante del interés social.

El artículo 102 constitucional, en su segundo párrafo establece de manera específica las facultades del propio Ministerio Público de la Federación para solicitar órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad e intervenir en todos los negocios

que la ley determine. Una atribución muy importante es la relativa a la procuración de justicia, es decir, la vigilancia para que los procesos se sigan con toda regularidad para que la impartición de la propia justicia sea pronta y expedita. Una segunda función que se confiere al Procurador General de la República es la relativa a la defensa de los intereses nacionales ante los tribunales, señalando dicho precepto, en su texto que dicho procurador está obligado a intervenir personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos estados de la Federación o entre los poderes de un mismo estado, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 105 de la misma Constitución Federal; además, el citado artículo 105, en su fracción II, inciso c), otorga al procurador legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad ante la propia Suprema Corte.

Por lo que se refiere a todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales en los cuales, según el texto original del citado precepto constitucional, debía intervenir directamente el procurador, lo mismo que en los demás en que debe participar el Ministerio Público federal, el procurador general lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El apartado "B" del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la institución que ha recibido el nombre genérico de ombudsman, de acuerdo con el modelo escandinavo, y que se situó en este artículo por una aproximación bastante indirecta con el citado Ministerio Público, ya que poseen características diversas, pero el órgano reformador de la Constitución estimó que era el encuadramiento más aproximado dentro de nuestro ordenamiento fundamental, en virtud de que el Ministerio Público realiza funciones de procuración de justicia, que de cierta manera pueden considerarse paralelas a las de la institución del ombudsman.

La institución del Ministerio Público ha cambiado a lo largo de la historia del país. En la Constitución de 1824, el Procurador General como cabeza del Ministerio Público, de acuerdo con la tradición española, formó parte de la Suprema Corte de Justicia y era electo de la misma forma que los magistrados

de esta última, de acuerdo con lo establecido por los artículos 124, 127 y 140 de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, los que le daban la denominación tradicional de Fiscal.

La Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 establecía en su artículo 91 que "la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General", los que eran electos de manera indirecta en primer grado por un periodo de seis años".

Las atribuciones de estos dos funcionarios adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron precisadas en el reglamento del citado alto tribunal, expedido por el Presidente Benito Juárez en 1862, en el cual se dispuso que el Fiscal debería de ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo estimara oportuno; por lo que respecta al Procurador General, éste debía intervenir ante la Corte en todos los negocios en que estaba interesada la Hacienda Pública, sea porque se discutieran sus derechos o se tratara del castigo de sus empleados o agentes de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos.

Como puede observarse, primero el Fiscal y el Procurador General, que formaban parte de la Suprema Corte de Justicia, no tenían facultades de Ministerio Público en sentido estricto, sino de representación de los intereses nacionales y la procuración de la impartición de justicia, por lo que se les colocaba dentro del Poder Judicial.

Sin embargo, el 22 de mayo del año de 1900 se reformó la Constitución General de la República, para excluirlos de la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que sean nombrados por el Ejecutivo Federal. Este cambio, se dio durante la dictadura de Porfirio Díaz, asesorado por el grupo conocido como los "científicos", quienes estaban influenciados por la organización del Ministerio Público Francés. De esta manera se fortaleció el Poder Ejecutivo y se debilitó el equilibrio de poderes; en la Constitución de

1917 se mantuvo la designación y remoción libre del Procurador General de la República hasta diciembre de 1994, donde se le otorgó al Senado la facultad de ratificar o negar el nombramiento que haga de dicho funcionario el Presidente de la República.

En el año de 1932 se dio un importante debate en el Congreso Jurídico Mexicano, entre el jurista Luis Cabrera y el entonces Procurador General de la República, Emilio Portes Gil. Cabrera señaló la importancia de distinguir la competencia del Ministerio Público -las de representación social y asesoría- considerándolas incompatibles, y propuso que la representación social recayera sobre un Fiscal General de carácter autónomo, es decir, independiente del Ejecutivo Federal, y la de asesoría, en un Procurador. Por otro lado, Portes Gil defendió la unidad en la competencia del Procurador establecida por la Constitución. Este debate ha sido superado en el sentido de que el Procurador ya no es el consejero jurídico del Presidente, pero debe recuperarse la idea de un Fiscal General e independiente del Ejecutivo que represente a los intereses de la sociedad.

En la exposición de motivos de la reforma al artículo 102 de 1994, se argumentó "que, en el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la Federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido, un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana, al someter su designación de su titular a la aprobación del Senado". La misma exposición afirma que "debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias de juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter al nombramiento que haga el Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República."

El Procurador, en su calidad de titular del Ministerio Público, tiene la encomienda de la defensa de los intereses nacionales ante los tribunales.

El Ministerio Público es una institución de buena fe, que representa los intereses de la sociedad; por lo que necesitamos un Procurador de Justicia que sea fruto de la reflexión serena de dos poderes de la unión.

En este mismo sentido, para legitimar el nombramiento del titular del Ministerio Público se necesita la participación de la Cámara de Diputados, ya que ella representa los intereses de los mexicanos.

Quien ocupe el cargo de Procurador deberá tener experiencia y la calidad moral para cumplir con las formalidades legales y cualidades necesarias para hacer cumplir los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia.

México necesita de un Procurador con la independencia suficiente para combatir la delincuencia e impunidad que tanto daño ha hecho a nuestro país. Por ello, y en atención a que el Ministerio Público forma parte de la administración pública centralizada y depende jerárquicamente del Presidente de la República, éste, en teoría, y en ocasiones, en los hechos, sobre todo en lo que respecta a la Comisión de Delitos por funcionarios públicos tienen la facultad imperial de perdonar o perseguir de manera caprichosa, de conceder inmunidades, y más aún, decretar la impunidad. Ello es así, porque teniendo el Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal, así como la facultad de tener a las personas sin orden judicial, en los casos de excepción previstos por la ley; el Presidente de la República puede instruir al Procurador General de la Nación sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal, la recepción o búsqueda de pruebas de la manera que discrecionalmente considere adecuada, y aun cuando se niega, tiene plena vigencia el apotegma porfirista que establece "para los amigos, justicia y gracia; para los enemigos, justicia a secas".

A pesar del aumento de facultades al procurador general en el mismo texto constitucional (por cierto situado en el capítulo del poder judicial federal), ha predominado la dirección del Ministerio Público sobre todas las demás, y por este motivo las leyes orgánicas del artículo 102 constitucional fueron expedidas con el nombre de leyes del Ministerio Público; en esa medida, y a manera de

síntesis, las funciones que se confieren a la institución del Ministerio Público de la Federación presidido por el Procurador General de la República, y a éste personalmente en los términos de dichos preceptos constitucionales, se hacen consistir en:

a) Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

b) Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de la planeación del desarrollo;

c) Representar a la federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado (controversias constitucionales previstas por el artículo 105 de la Constitución Federal), y en los casos de los diplomáticos y de los cónsules generales;

d) Prestar consejo jurídico al gobierno federal;

e) Perseguir los delitos del orden federal;

f) Representar al propio gobierno federal, previo acuerdo con el presidente de la República, en actos en que debe intervenir la federación ante los estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia, y

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

Ilustran a lo anterior, los siguientes criterios jurisprudenciales, emitidos por los tribunales federales.

Tesis publicada en la página 1384, Tomo XXIV, diciembre de 2006, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, registro 173,707, del título:

**"PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. TIENE PERSONALIDAD PARA INTERVENIR EN AQUELLOS JUICIOS EN LOS QUE UNA SECRETARÍA DE ESTADO SUFRA PERJUICIO EN SU PRESUPUESTO.** Conforme a los artículos 90 constitucional, y 1o. y 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las secretarías de Estado forman parte de la administración pública federal centralizada, las cuales, dada la dependencia que tienen del Ejecutivo Federal, carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio y, por ende, pertenecen a la Federación. En ese contexto, si una secretaría sufre perjuicio en su presupuesto, por no ser propio de ella, sino de la Federación, el procurador general de la República tiene personalidad para intervenir en su defensa en un juicio, pues en términos del artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, la persona para representarla es el procurador general de la República, ya sea por sí o a través de sus agentes".

Tesis consultable en la página 917, Tomo XXII, julio de 2005, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro 178,007 que dispone:

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ES PARTE AUTÓNOMA EN ELLAS Y, POR TANTO, NO PUEDE TENER EL CARÁCTER DE REPRESENTANTE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.** Si bien es cierto que conforme a los artículos 102 de la Constitución Federal y 6o., fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional, y que el propósito de que se le reconozca como parte autónoma en esos procedimientos radica en que coadyuve en el respeto de la supremacía constitucional, también lo es que

dichos preceptos en modo alguno prevén la facultad de aquél para representar al titular del Ejecutivo Federal, máxime que el artículo 11, tercer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que dicha representación corresponde al Secretario de Estado, al Jefe de Departamento administrativo o al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, conforme lo determine el propio Presidente. Lo anterior no implica desconocer los supuestos en que el acto materia de la controversia haya sido emitido por el Procurador General de la República como parte integrante del Poder Ejecutivo Federal, hipótesis en la que tendrá legitimación pasiva en términos del artículo 10, fracción II, de la indicada ley reglamentaria”.

Tesis visible en la página 1069, Tomo XXXVI, Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro 279,359, que establece:

“PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA. El artículo 102 de la Constitución Federal, confiere expresamente al Procurador General de la República, la facultad de intervenir personalmente en todos los negocios en que la Federación sea parte, y en aquellos, entre otros casos, que se susciten entre un Estado y la Federación”.

## CAPÍTULO IV

### LA CONVENIENCIA PARA QUE EL MINISTERIO PÚBLICO DEJE DE SER PARTE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS EN MATERIA DE ADMINISTRATIVA, CIVIL Y LABORAL

¿Cómo se contempla la figura jurídica del Ministerio Público en la iniciativa de reforma a la Ley de Amparo?

- 4.1. **OBJETO. (DE LA PROPUESTA PARA QUE EL MINISTERIO PÚBLICO NO SEA PARTE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS EN LAS MATERIAS ADMINISTRATIVA, CIVIL Y LABORAL, A EXCEPCIÓN DE LOS NÚCLEOS SOCIALES, LOS TRABAJADORES Y LOS MENORES E INCAPACES).**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 17 dispone lo siguiente:

**"Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.**

**Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.**

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

**Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."**

De este precepto constitucional se desprenden entre otros dos vocablos que son la expedite y la prontitud, conceptos básicos en la impartición de justicia, ya que sin ellos los problemas jurídicos serían interminables y definitivamente, cuando el gobernado se acerca a los órganos jurisdiccionales,

de cualquier orden, lo primero que desea se cumpla por estos, es la prontitud y expedites.

El diccionario de la Real Academia Española de la lengua define como pronta: (Del lat. *promptus*). **1. adj.** Veloz, acelerado, ligero.

Así mismo define como expedito: (Del lat. *expeditus*). **1. adj.** Desembarazado, libre de todo estorbo. **2. adj.** Pronto a obrar.

Por lo que podemos decir que la idea del constituyente de mil novecientos diecisiete al dejar plasmados estos conceptos, es que la impartición de justicia se realice con agilidad y sin ninguna traba.

Actualmente la Ley de Amparo vigente en su artículo 5° establece:

“Son partes en el juicio de amparo:

I.- El agraviado o agraviados;

II.- La autoridad o autoridades responsables;

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a).- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b).- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

**IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley,**

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

De lo anterior se observa que el Ministerio Público Federal, es parte en el juicio de amparo, en consecuencia este se involucra de una manera activa en el mismo, procesalmente hablado, por lo que se le tiene que notificar de los juicios que se inicien, para que intervenga en ellos, lo que en un momento dado debido a la carga procesal que esto significa, misma que trasciende en el procedimiento, pues de no estar notificado, se tiene que diferir en el caso de los juzgado de distrito las audiencias constitucionales y en consecuencia retrasar la resolución del asunto y por lo que hace a los Tribunales de Circuito se le tiene que dar vista.

Por otro lado no es desconocida la carga excesiva de trabajo que existe en los órganos jurisdiccionales y esta se ve reflejada al momento de que el Ministerio Público de la Federación, tiene que rendir su pedimento en los juicios de Amparo, siendo en muy pocos donde lo hace, por lo que el objeto primordial de este trabajo es proponer que el ministerio deje de ser parte en el Juicio de Garantías, con la finalidad de que se cumpla con el mandato constitucional, en el sentido de que la justicia debe de ser pronta y expedita tal y como lo consagra nuestra carta magna en su artículo 17.

Por lo que el objeto principal es la necesidad de redefinir el papel del Ministerio Público. Después de todo, el hecho de que éste fuera parte en el juicio de amparo siempre resultó discutible. Lo anterior para garantizar un acceso pronto y expedito a la protección de la justicia federal sin su concurrencia.

Lo anterior encuentra sustento en la estadística (anexo 1) solicitada ante la Procuraduría General de Justicia, dando contestación la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penal y amparo, quien a través de la Dirección de Control Técnico de Amparo Metropolitano. Informó lo siguiente:

Pedimentos en Materia de Amparo	Administrativa	Civil	Laboral	Total
Total	4,096	333	2,457	6,886
Opiniones en Recurso de Revisión	Administrativa	Civil	Laboral	Total
Total	461	36	37	534
Opiniones en recurso de queja	Administrativa	Civil	Laboral	Total
Total	42	1	1	44
Gran Total	4,599	370	2,495	7,464

Aclarando que al solicitar la información se pidió fuera la de los pedimentos formulados por el Ministerio Público de la Federación en los juicios de amparo tanto directo, como indirecto durante el año dos mil siete; por otro lado el informe de labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal correspondiente al año 2007, reportó el siguiente ingreso:

#### **Movimiento de asuntos en el año estadístico 2007**

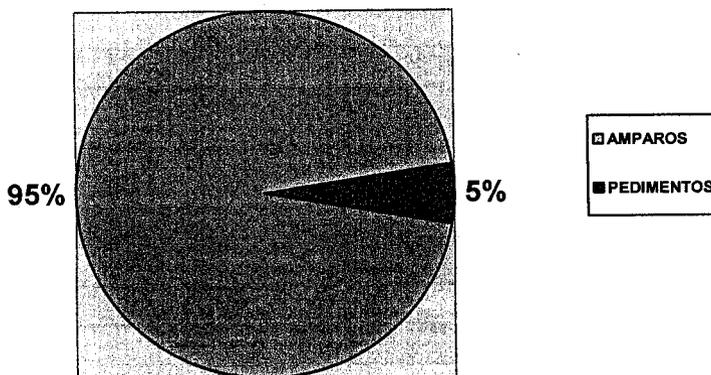
Al iniciar el año estadístico se encontraban en trámite 18,541 asuntos en los órganos jurisdiccionales adscritos a este Circuito. En el transcurso del año dichos órganos conocieron conjuntamente 157,566 asuntos, concluyeron 154,635 y, al finalizar el periodo que se reporta, quedan pendientes de resolución 21,472; esto es, 13.62% del total de ingresos.

Por el número de asuntos que ingresaron a los órganos judiciales de esta jurisdicción durante 2007, el Primer Circuito se ubica en primer lugar a nivel nacional en cuanto a la demanda del servicio de impartición de justicia federal.

Del total de ingresos en los Tribunales Colegiados, 39,040 son juicios de amparo directo y 17,511 juicios de amparo en revisión; en Tribunales Unitarios, 5,531 son apelaciones y 692 juicios de amparo indirecto; en Juzgados de Distrito 69,413 son juicios de amparo indirecto, 4,111 causas penales y 4,920 juicios federales civiles y administrativos (anexos 2 y 3).<sup>24</sup>

AMPARO DIRECTO	ADMINISTRATIVO	CIVIL	LABORAL	TOTAL
	28,934	20,134	22,972	72,040
AMPARO INDIRECTO	ADMINISTRATIVO	CIVIL	LABORAL	TOTAL
	30,931	21,360	13,340	65,631
GRAN TOTAL	59,865	41,494	36312	137,671

Lo que quedaría graficado de la siguiente manera:



<sup>24</sup> Informe de labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal 2007.

Con lo anterior queda demostrado que del total de amparos (directos e indirectos), presentado en los órganos jurisdiccionales correspondientes al Primer Circuito (Distrito Federal), únicamente se presentó pedimento en el 5% de los mismos, pues como lo mencionamos en el presente trabajo, la carga laboral tanto de los Tribunales Colegiado de Circuito y Juzgados de Distrito, es excesiva, repercutiendo en la labor del Ministerio Público de la Federación, al serle imposible presentar su pedimento en cada uno de los juicios de amparo.

El ministerio es cada una de las partes en las que podemos dividir el gobierno de un país, en esa medida, por tanto, la administración de una nación estará dividida en partes funcionales llamadas ministerios; en nuestro sistema presidencial los ministros dependen del Presidente, es decir, del jefe de estado y gobierno a la vez que es el encargado de nombrarlos y administrarlos y presidir las reuniones del consejo de ministros.

A la cabeza de cada ministerio estará el ministro, cuya misión es ser la cabeza política del ministerio y hacer de enlace entre dicho ministerio y el gobierno, a partir del ministro, el resto del ministerio pasará a ser parte de la función pública sin corte política; sin embargo al nivel inmediatamente jerárquico bajo el ministro (subsecretarios o similares) puede requerir confianza y nombramiento político.

En el trabajo de investigación que nos ocupa, el Ministerio Público en nuestro país, es el que se encarga de averiguar los delitos mediante las pruebas, razón por la cual se le dan facultades legales para acusar al detenido; a partir de la Constitución vigente cobra relevancia mayúscula y deja de ser una simple figura decorativa para pasar a ser un elemento básico en la administración de justicia penal y de los demás intereses que le encomiendan las leyes.

Asimismo todos los artículos que conforman nuestra Carta Magna están dirigidos a proteger los derechos de los mexicanos y a la clara y expedita impartición de justicia, por cuanto al Ministerio Público Federal, las bases de organización y funcionamiento quedaron asentadas en el artículo 102, que

dice: La Ley Orgánica del Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. Debiendo estar presidido por el Procurador General, el que deberá de tener las mismas cualidades requeridas para el Ministerio de la Suprema Corte de Justicia; en esa medida, incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, y por lo mismo, a él 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.

Ahora bien, el Ministerio Público de la Federación es parte en todos los juicios de amparo, con independencia de la materia de que trate el juicio constitucional y de que no defienda un interés propio en la litis, interviniendo como parte que vela por el respeto de los principios constitucionales y de legalidad conforme a los artículos 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo, por tanto, le compete participar en el trámite de los asuntos que se encuentren radicados en los juzgados federales para custodiar los actos de autoridad y de gobierno en su legalidad y que estos se ajusten a las normas secundarias; facultad que se encuentra encomendada originalmente al Procurador General de la República como titular del Ministerio Público de la Federación, pero dicha función es desarrollada por los agentes del ministerio público como sucede en el caso de los juicios de amparo.

Su participación en todos los juicios de garantías le da la condición de parte permanente en el proceso de defensa de la Constitución, siendo la única parte que participa en todos los juicios de amparo, es decir, no le corresponde el carácter de autoridad responsable, sino de parte.

Por ello, es que se estima conveniente que la participación del Ministerio Público debe actualizarse en todos los juicios de amparo, salvo aquellos en que no se afecte el interés público (artículo 107, fracción XV, de la Constitución General), sin embargo, existen algunos procesos en que debe participar

indefectiblemente, tal como lo señala el punto Décimo Sexto del Acuerdo A/011/99 del Procurador General de la República, como son:

- a) La producción, tráfico, comercio y otros ilícitos en materia de narcóticos;
- b) El aseguramiento de bienes decretado dentro de un procedimiento federal, así como los actos conexos a ellos;
- c) Delitos patrimoniales federales, cuando su monto sea superior a cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;
- d) La comisión de delitos por hechos que deriven de las funciones públicas encomendadas a servidores públicos de mandos medios o superiores;
- e) Delitos electorales federales;
- f) Delitos de lesa humanidad, seguridad de la Nación, operaciones con recursos de procedencia ilícita, aquellos cometidos por miembros de la delincuencia organizada o que tenga su origen en recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- g) La reclamación de la concesión de la extradición internacional o algún acto relacionado con ésta;
- h) Asuntos que produzcan impacto social a nivel nacional o local conforme a los lineamientos de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales a través de la Dirección General de Amparo;
- i) La reclamación de la invasión de esferas de atribuciones por la Federación a la de los Estados o a la del Distrito Federal, o viceversa;
- j) La impugnación de leyes federales o locales, tratados internacionales y reglamentos federales como inconstitucionales;
- k) La afectación directa o indirecta de las atribuciones o del patrimonio de la Federación, así como en los casos en donde el Procurador General de la República actúa en representación judicial de la Federación;

- l) Cuestiones de protección de familia, de los menores e incapacitados.<sup>25</sup>

Como se aprecia, tratándose de esa clase de asuntos, catalogados como relevantes, el Ministerio Público de la Federación adscrito a un órgano judicial federal, se encuentra constreñido a participar con especial cuidado en la substanciación del juicio de amparo, siguiendo las directrices que le señala la Dirección General de Amparo, informando a sus superiores sobre los pedimentos que elaboren, los recursos que interpongan y las promociones que hagan; en ese contexto, en los juicios de amparo catalogados como no relevantes y que en el caso no se encuentren comprendidos por exclusión a los antes detallados, es por ello que se insiste que la participación del ministerio público de la federación debe suprimirse en los aquellos asuntos en que confluyen las materias laboral, administrativa y en el caso de la materia civil, con las singularidades antes aludidas (asuntos de índole familiar y de menores), pues no se afecta la esfera jurídica de la Federación ni los intereses propios de la sociedad, aunado a que, como se precisó la actuación del ministerio público en estos asuntos es prácticamente nula, además de que el pedimento que llegasen a emitir no forma parte de la litis constitucional.

#### **4.2. VENTAJAS PROCESALES PARA QUE EL MINISTERIO PÚBLICO DEJE DE SER PARTE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS. (EN LAS MATERIAS ADMINISTRATIVA, CIVIL Y LABORAL A EXCEPCIÓN DE LOS NÚCLEOS SOCIALES, LOS TRABAJADORES Y LOS MENORES E INCAPACES).**

La participación del Ministerio Público de la Federación en materia de amparo, se fundamenta en el artículo 107, fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *"El procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal 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."*

---

<sup>25</sup> Del Castillo del Valle, Alberto. El Ministerio Público de la Federación en el Juicio de Amparo. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 2006 pp. 48 a 50.

Este precepto jurídico se relaciona con el numeral 5, fracción IV de la Ley de Amparo, es donde se faculta al actuar del Ministerio Público de la Federación, quien podrá intervenir en todos los juicios y participar como parte en los recursos que señala la Ley de Amparo, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de los tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo en lo que se refiere a los amparos indirectos en materia civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público de la Federación, no podrá interponer los recursos previstos en la Ley de Amparo (revisión, queja y reclamación).

El Prestigiado Jurista ya fallecido Alfonso Noriega Cantu, hace un apuntamiento interesante al afirmar "tenemos la convicción -e insistimos en ello- de que esta función es la más delicada que incumbe a la Procuraduría General, toda vez que se relaciona con la defensa misma de la pureza de la Constitución y con la vigencia y mantenimiento del régimen de libertades individuales, que es, a nuestro juicio, la esencia misma de nuestro sistema y la columna vertebral del régimen constitucional".

La actuación del Representante Social Federal, se constriñe en una participación activa y decidida como vigilante de la observancia del texto constitucional, en los juicios de amparo indirecto y directo, ésta la realiza mediante un pedimento en donde analiza la precedencia o improcedencia del juicio de garantías; que por costumbre jurídica en sus resoluciones la autoridad judicial concedora hace mención al pedimento ofrecido y en los términos que se presenta, es decir si debe o no, concederse el amparo y protección de la justicia federal al quejoso, o declararse improcedente o sobreseerse el juicio constitucional, esto lo realiza por mecánica, pero jamás la estudia para resolver, si es jurídicamente o no admisible la pretensión del Ministerio Público de la Federación. Precisamente por los motivos expuestos, es necesario modificar el artículo 76 de la Ley de Amparo, adicionando un apartado que obligue a la autoridad concedora del juicio de amparo indirecto o directo, para que determine al momento de pronunciar sentencia si procede o no, el

pedimento presentado por el Ministerio Público de la Federación; si no se realiza en esa forma, será motivo de responsabilidad de acuerdo al artículo 198 de la Ley de Amparo.<sup>26</sup>

La Ley de Amparo vigente establece con relación al Ministerio Público de la Federación y sus notificaciones lo siguiente:

Artículo 29.- Las notificaciones en los juicios de amparo del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, y las que resulten de los procedimientos seguidos ante la misma Corte o dichos Tribunales, con motivo de la interposición de cualquier recurso, o de la tramitación de cualquier asunto relacionado con el juicio de amparo, se harán en la siguiente forma:

I.- A las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros perjudicados, por medio de oficio, por correo, en pieza certificada con acuse de recibo, cuando se trate de notificar el auto que admita, deseche o tenga por no interpuesta la demanda; el que admita, deseche o tenga por no interpuesto cualquier recurso; el que declare la competencia o incompetencia de la Suprema Corte de Justicia o de un Tribunal Colegiado de Circuito; los autos de sobreseimiento; y la resolución definitiva pronunciada por la Suprema Corte de Justicia o por un Tribunal Colegiado de Circuito, en amparo del conocimiento de ellos. En todo caso, al oficio por el que se haga la notificación se acompañará el testimonio de la resolución. El acuse de recibo postal deberá agregarse a los autos.

Los jueces de Distrito al recibir el testimonio del auto que deseche o tenga por no interpuesto cualquier recurso o de la sentencia de segunda instancia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia o por un Tribunal Colegiado de Circuito, en juicios de amparo promovidos ante dichos jueces, notificarán esas resoluciones a las autoridades responsables por medio de oficio remitido por correo, en pieza certificada con acuse de recibo, acompañándoles copia certificada de la resolución que tenga que cumplirse. El acuse de recibo será agregado a los autos;

---

<sup>26</sup> Flores Martínez César Obed. El Ministerio Público de la Federación. Ed. OGS Editorias, S.A., 4ª Edición. 2003. Pág. 417.

II.- Al Procurador General de la República se le notificará por medio de oficio el primer auto recaído en los expedientes de la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

**Al Agente del Ministerio Público Federal adscrito a los Tribunales Colegiados de Circuito se le notificará por medio de oficio el primer auto recaído en los expedientes de la competencia de dichos Tribunales.**

Las demás notificaciones al Ministerio Público Federal, se le harán por medio de lista.

III.- Fuera de los casos a que se refieren las fracciones anteriores, las notificaciones, en materia de amparo, en la Suprema Corte de Justicia o en los Tribunales Colegiados de Circuito, se harán con arreglo a las fracciones II y III del artículo precedente.

El motivo de la notificación a que se refiere el precepto transcrito es para darle vista por el término de tres días al Ministerio Público, esto de conformidad con el artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece: "Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes:

I.- Diez días para pruebas, y

II.- Tres días para cualquier otro caso.

Este artículo se aplica de manera supletoria de conformidad con el 2o. de la Ley de Amparo que dispone: El juicio de amparo se substanciará y decidirá con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en el presente libro, ajustándose, en materia agraria, a las prevenciones específicas a que se refiere el libro segundo de esta ley.

**A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

El objeto de esta notificación es para darle vista al Ministerio Público de que se iniciará un juicio de amparo en el órgano jurisdiccional, quiere decir que

se le esta avisando para el efecto de que intervenga como parte en el mismo si es que es de su interés (a su juicio) o la de su representación social, para que si así lo fuere solicite los autos al Tribunal o Juzgado correspondiente y de conformidad con el artículo 181 de la Ley de Amparo que establece: "Cuando el Ministerio Público solicite los autos para formular pedimento, deberá devolverlos dentro del término de diez días, contados a partir de la fecha en que los haya recibido. Si no devolviera los autos al expirar el término mencionado, el Tribunal Colegiado de Circuito mandará recogerlos de oficio".

Estos diez días que señala dicho ordenamiento, son para darle oportunidad de que revise las actuaciones del expediente de amparo y en su caso formule su pedimento.

Por lo tanto ya estamos hablando de trece días que se invierten en la vista y la formulación del pedimento, los cuales son de vital importancia para el gobernado pues la intensión del mismo es que su demanda se resuelva en el menor tiempo posible y dadas las circunstancias que la misma ley señala pues esto no se da.

Por lo que la principal ventaja procesal, es que al no ser parte el Ministerio Público en el amparo, se estarían resolviendo con mayor celeridad los asuntos en los órganos jurisdiccionales, pues podría darse el caso que en el auto admisorio se haga el turno correspondiente al magistrado relator en el caso de los Tribunales Colegiados, es decir de inmediato se sabría a que Magistrado le toca elaborar el proyecto de resolución.

Dándose con esto la celeridad en los juicios y el ahorro en recursos económicos y humanos, pues se evitaría estar empleando los insumos que requieren una notificación por medio de oficio y el ocupar un actuario o notificador para que este los entregue al Ministerio Público.

Por otro lado encontramos la tesis aislada consultable en la Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de

Circuito, Tomo VII, de Junio de 1991 en su página 326 del rubro y texto siguientes:

***“MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, PEDIMENTO DEL AGENTE DEL TERMINO PARA FORMULARLO. Una recta interpretación del artículo 90, párrafo tercero, en relación con el 181 de la Ley de Amparo, permite concluir que el término de que goza el representante social federal para formular pedimento, es de diez días, que corren a partir de la notificación de la admisión de la demanda o del recurso legal de que se trate, y no de la fecha en que a petición de éste, se le entreguen materialmente los autos para su consulta, ya que legalmente se tienen por puestos a su disposición desde la fecha en que se encontró en aptitud de imponerse de ellos y el ejercicio de ese derecho, indudablemente no puede señalar el principio del cómputo, porque implicaría dejar el término al arbitrio de una de las partes, lo que no es permitido conforme a derecho, por atentar contra la garantía de seguridad jurídica que debe imperar en todo procedimiento judicial”.***

En donde se distingue que el término de diez días a que se refiere el artículo 181 de la Ley de Amparo, aplica tanto para la de manda de amparo como para los recursos que surjan del mismo, es decir nuevamente encontramos otra desventaja que es la de la intervención del Ministerio Público en los recursos que pudieran derivarse del amparo, y esto tiene su justificación desde luego en que el mismo es parte y por lo tanto tiene por puesto a su disposición los autos para su consulta como lo menciona la tesis transcrita y que en ocasiones, no siempre debido a las cargas de trabajo de los Ministerios Públicos, se materializa mediante la presentación de una petición, que puede ir incluso en contradicción con el criterio del Juzgador, es decir, el Ministerio Público de la Federación, puede solicitar se le conceda el amparo al quejoso, pero el Juez o Magistrado de acuerdo a las constancias de autos y ha su criterio jurídico lo nieguen.

#### 4.3. EL PEDIMENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO: SU EFICACIA Y ALCANCE JURÍDICO EN EL AMPARO EN LAS MATERIAS ADMINISTRATIVA, CIVIL Y LABORAL.

La introducción del Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que aquél designe como parte en el juicio de amparo, obedeció a incorporar en el juicio de constitucionalidad a un representante de la sociedad como parte equilibradora en los casos en que éste considera de interés público. Sin embargo, la práctica ha revelado que la participación del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo rara vez cumple dicho objetivo y sí retrasa y complica los juicios la mayoría de las veces.

La palabra eficacia según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la define de la siguiente manera:

Eficacia: (Del lat. *efficacia*).

Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

Asimismo por el que hace la palabra alcance la define de la siguiente manera:

Alcance: Significación, efecto o trascendencia de algo.

Por lo que en consecuencia al referirnos al pedimento del Ministerio Público, este no encuadra en ninguna de las dos definiciones anteriores, en virtud de que si el pedimento se llegara a elaborar por el dicho funcionario o en su defecto dejara de hacerlo en nada perjudica, ni beneficia a las demás partes en el juicio, pues finalmente si obra en autos el pedimento o no, ninguna trascendencia jurídica tendrá en el amparo o en el recurso del que se trate, pues definitivamente podemos decir que dicho pedimento no es más que una mera opinión, que de ninguna manera obliga al titular del órgano jurisdiccional a tomarla en cuenta, lo anterior encuentra sustento en las siguientes tesis:

No. Registro: 313,813, Tesis aislada, Materia(s): Común, Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XXXIV, Tesis: Aislada, Página: 1421.

***“MINISTERIO PUBLICO, PEDIMENTO DEL. Los Jueces de Distrito al fallar el juicio de garantías, no están obligados, ni legal ni jurídicamente, a resolver de conformidad con el pedimento del Ministerio Público, pues si así fuere, y atendiendo a que para sobreseer o no, en el juicio y conceder o negar la protección constitucional, no hay ni puede haber modalidad alguna, la administración de la Justicia Federal quedaría prácticamente encomendada a los representantes de aquella institución, puesto que los tribunales establecidos para impartirla, no tendrían otra misión que la de hacer sus declaraciones, de acuerdo con el sentido en que los agentes formularan su pedimento, sin que en realidad, los mismos tribunales, resolvieran acerca de la procedencia del juicio de garantías, y sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados y la consiguiente concesión o denegación del amparo”.***

Cabe hacer mención que esta tesis es del primero de marzo de 1932, en la cual se tocó el tema que se expone en el presente trabajo.

No. Registro: 345,123, Tesis aislada, Materia(s): Civil, Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XCIX, Tesis: Civil, Página: 1739

***“MINISTERIO PÚBLICO, FALTA DE INTERVENCION DEL, EN EL AMPARO. La falta de asistencia del Ministerio Público a la audiencia constitucional y el hecho de que el mismo no haya formulado pedimento, no dejan sin defensa al quejoso ni le causan perjuicio”.***

No. Registro: 344,929, Tesis aislada, Materia(s): Común, Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XCIX, Tesis: Aislada, Página: 285.

***“MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, PEDIMENTO DEL. El Juez de Distrito no está obligado, al dictar su resolución sobre suspensión, a resolver de acuerdo con el pedimento del Ministerio Público”.***

No. Registro: 258,103, Tesis aislada, Materia(s): Común, Sexta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, LIII, Tesis: Aislada, Página: 146.

***“MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, PEDIMENTOS DEL. La falta de motivación del pedimento del agente del Ministerio Público Federal adscrito al juzgado del conocimiento, no causa ningún perjuicio al promovente, puesto que el citado pedimento constituye sólo un dictamen”.***

No. Registro: 227,104, Tesis aislada, Materia(s): Laboral, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989, Tesis: Aislada, Página: 326.

***“MINISTERIO PÚBLICO. SU PEDIMENTO NO OBLIGA AL JUZGADOR CONSTITUCIONAL. Al dictar sentencia, el juez de Distrito no está obligado a resolver en el sentido del pedimento del Agente del Ministerio Público Federal de su adscripción, cuenta habida de que ese documento tan sólo contiene la opinión de una de las partes del juicio y, por lo tanto, no obliga al juzgador constitucional a fallar necesariamente en tal sentido”.***

No. Registro: 204,060, Tesis aislada, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Octubre de 1995, Tesis: I.1o.T.5 K Página: 576

***“MINISTERIO PÚBLICO. SU PEDIMENTO NO OBLIGA EN EL JUICIO DE AMPARO. El juzgador constitucional no está obligado en la sentencia que pronuncia, a acoger el sentido del pedimento del Ministerio Público, toda vez que conforme al artículo 5o. de la Ley de Amparo, la representación social es parte en el juicio de garantías, por lo que tal pedimento constituye sólo una manifestación sujeta a la apreciación que***

***del acto reclamado se haga en la propia sentencia, como lo establece el artículo 78 de la misma Ley Reglamentaria”.***

Es claro que de acuerdo a las tesis transcritas con anterioridad el pedimento del Ministerio Público Federal no tiene ninguna eficacia o alcance jurídico, en virtud que del texto de la misma se desprende que este no obliga al juzgador.

Por otro lado debemos de tomar en cuenta que la principal función del Ministerio Público de la Federación, es velar por la integridad de la Ley constitucional, como lo menciona el ministro Juventino V. Castro y Castro en su libro *Réquiem para el Ministerio Público en el Amparo*, citando a Briceño Sierra: que resulta útil y complementario del juicio (amparo) que exista un funcionario público –imparcial y desinteresado- que auxilie al juez como defensor del derecho objetivo, del Estado de Derecho, perfeccionando así nuestras instituciones –principalmente las que pretenden cerrar filas en la defensa de los derechos fundamentales de las personas-, que no pueden actuar negativamente respecto a estos reforzamientos... El juez de amparo trata en todo momento de ser objetivo, y ajustarse a su protesta de cumplir –y hacer cumplir- los mandatos constitucionales. El Ministerio Público –que no deduce interese personales- ayuda al juez en su función jurisdiccional, y al orden jurídico nacional que se ve puesto a prueba. Pero al propio tiempo al quejoso y al tercero perjudicado, puesto que el derecho objetivo es general e impersonal.<sup>27</sup>

El mismo autor en su obra *La procuración de Justicia. Un imperativo Constitucional*, refiere a la temática de los desempeños del Ministerio Público en el juicio de amparo de la siguiente manera:

1. La activa y eficaz participación del Ministerio Público Federal –dentro del mejor concepto constitucional-, en los juicios planteados ante los órganos federales jurisdiccionales, por quienes consideren violados sus derechos

---

<sup>27</sup> Castro y Castro Juventino. *Réquiem para el Ministerio Público en el Amparo*. Primera Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001, Pág.86 y 87.

fundamentales, dilucidándose además su razón y forma de participar, respecto a los diversificados propósitos de su intervención.

2. Su cooperación –como opinante o como denunciante–, en la dilucidación de tesis contradictorias. En entre otras; con respecto a las obras del Ministro en Retiro Juventino V. Castro y Castro, cabe mencionar que él defiende a capa y espada la permanencia del Ministerio Público en el amparo, y todas sus apreciaciones son muy acertadas.

Pero por lo que a nosotros respecta opinamos que todas las funciones del Ministerio Público que él cita, son funciones que están previstas también para otros funcionarios (Jueces y Magistrados) en el caso de la denuncia de contradicción de tesis.

Por lo que respecta a la defensa de la constitucionalidad y a la representación social, ya son funciones inherentes a lo jurisdiccional, pues la finalidad básica y primordial del amparo es la de restituir las garantías violadas al gobernado, por lo que en consecuencia podríamos estar hablando de duplicidad de funciones entre el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales.

Pues no perdamos de vista que finalmente con relación al pedimento que formula el ministerio público cuando lo llega a formular, no deja de ser una mera opinión desde su particular punto de vista, sin que influya este en la decisión final del juzgador.

Así mismo por lo que hace al objeto de que el Ministerio Público intervenga en los juicios de amparo a efecto de evitar arbitrariedades y defender la constitucionalidad, mediante su pedimento, insistimos, un juzgador de Amparo, no puede cometer una arbitrariedad (violación de garantías), claro con esto no queremos decir que los juzgadores federales sean perfectos y estén exentos de cometer algún error, que de llegar a cometerlo el quejoso tiene a su favor el recurso de revisión, pero debemos de tomar en cuenta que estos toman sus determinaciones conforme a la ley, es decir aplican los preceptos legales de acuerdo a las constancias que obran en autos; quedando

a las partes aportar las pruebas necesarias para acreditar sus pretensiones, independientemente de que la ley de la materia, contempla la suplencia en al deficiencia de la queja para algunas materias claro esta.

Lo anterior se sostiene en las tesis siguientes:

No. Registro: 199,492, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, V, Enero de 1997, Tesis: P.J. 2/97, Página: 5, Genealogía: Novena Época, Tomo V, febrero 1, 1997, página 30.

***“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTIAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO. Históricamente las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. Son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo. Los Jueces de Distrito, al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia, y no de procesos federales, ejercen la función de control constitucional y, en ese caso, dictan determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, por la investidura que les da la ley por lo que, a juicio de las partes, pueden infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados. Ahora bien, aun y cuando en contra de sus decisiones procede el recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación a garantías individuales, sino que es un procedimiento de segunda instancia que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial,***

***a través del cual, el tribunal de alzada, con amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve a analizar los motivos y fundamentos que el Juez de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo, limitándose a los agravios expuestos. Luego, a través del recurso de revisión, técnicamente, no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó garantías individuales al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que el a quo desempeña ya que, si así se hiciera, se trataría extralógicamente al Juez del conocimiento como otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo; es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro control constitucional”.***

No. Registro: 202,834, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Abril de 1996, Tesis: XIX.2o. J/3, Página: 250

***“JUECES DE DISTRITO. NO VIOLAN GARANTIAS INDIVIDUALES, LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y SENTENCIAS DE LOS. Si el recurrente manifiesta en su escrito de expresión de agravios que el Juez de Distrito violó sus garantías constitucionales, tales agravios son infundados, ya que los Jueces de Distrito al ser los encargados del control constitucional, en sus acuerdos o resoluciones no pueden cometer violaciones a los derechos subjetivos públicos de los gobernados, sino, en todo caso, infracción por inobservancia a la Ley de Amparo”.***

Se insiste en que si el quejoso no está de acuerdo con las resoluciones emitidas por un Juez de Distrito, tiene a su favor el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiado, por lo que de alguna manera el legislador, trata de agotar todas las opciones posibles, para que el gobernado tenga a su alcance la defensa de sus garantías individuales y si le asiste la razón le sean

restituidas; por lo que si bien es cierto que podemos considerar noble la labor del Ministerio Público Federal al formular su pedimento para emitir su opinión con respecto a su representación social, la misma ley cobija al ciudadano dándole seguridad jurídica al proponer diversidad de opciones para su defensa; por otro lado el Ministerio Público no puede emitir una opinión distinta a la que se le presenta de acuerdo al expediente de amparo, en base a las constancias que lo integran, por lo que él también al igual que el juzgador debe de hacer de una manera objetiva, es decir no puede inclinarse a favor de alguna de las partes, pues toda opinión y resolución debe de estar de acorde a estas.

Otra actividad que se le otorga al Ministerio Públicos en el juicio de amparo en la Ley reglamentaria en su artículo 157 dispone: que los jueces de Distrito cuidarán que los juicios de amparo no queden paralizados. En un segundo párrafo se agrega: "El Ministerio Público, cuidará del exacto cumplimiento de esta disposición... Aquí hacemos notar otra duplicidad de atribuciones para con el mismo Poder Judicial, ya esta misma encomienda la tiene el Consejo de la Judicatura Federal, ya que por medio de las Visitas de inspección que se realizan a los órganos jurisdiccionales se pueden detectar las situaciones a que se refiere dicho artículo.

Debe permitirse al Ministerio Público cumplir más adecuadamente su función constitucional de órgano de persecución de los delitos y no desviarlo en asignar un representante en los tribunales de orden laboral, civil y administrativa, pues como se insiste, la participación y su presencia para la decisión del juzgador en los asuntos de su competencia no es relevante, además de que, es un hecho notorio que en determinadas materias es nula, tales como la laboral y administrativa, pues en lo que corresponde al área civil, su intervención se genera, en forma escasa en los asuntos de orden familiar en donde se advierte que hay menores de edad.

Aunado a que, es menester dejar establecido que la función de juzgar requiere la existencia de órganos jurisdiccionales que ejerzan su función con independencia, es decir, sin sujetarse a sugerencias o presiones de los otros

dos poderes (independencia externa), ni de superiores jerárquicos (independencia interna).

Cada juez o magistrado debe ser independiente en la dirección del proceso y, sobre todo, al momento de pronunciar su resolución, lo cual supone que cada tribunal o cada juzgado debe emitir sus decisiones con base en su propia certeza sobre los hechos controvertidos y el derecho aplicable.

Por esa razón, la independencia judicial supone que los magistrados y jueces, cualquiera que sea su ubicación dentro de la jerarquía judicial, en el momento de aplicar el derecho al hecho controvertido, no estén obligados "a obedecer a nadie más que a la ley y a su propia conciencia, sin recibir órdenes de quien quiera que sea, aunque ellas proviniesen de su superior jerárquico.

En cambio, las funciones esenciales del Ministerio Público, particularmente la referente a la investigación de los delitos, si bien ameritan que los agentes ministeriales estén exentos de las presiones o sugerencias de los otros poderes (independencia externa), también exigen que dichos agentes actúen bajo la guía de un superior jerárquico que, siempre con total apego a derecho, dé unidad y coherencia a las tareas de investigación. En este sentido, la función investigadora del Ministerio Público necesita de acuerdos generales y lineamientos que orienten esa función e impidan que sus agentes lleven a cabo sus investigaciones en forma arbitraria, anárquica o incoherente.

#### **4.4. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 5 FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO.**

Se propone que sólo intervenga cuando se trate de amparos en los que se impugnen normas generales, debido a que lo que se está juzgado son normas cuya constitucionalidad, sin duda, representa un caso de relevancia e interés par la Nación, por lo que se considera pertinente conservar su participación, pero sólo para estos casos.

Finalmente y dados los razonamientos con relación al pedimento del Ministerio Público se propone que la fracción IV del artículo quinto de la ley de Amparo quede de la siguiente manera:

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

...

**IV. El ministerio público de la federación, en los juicios de amparo contra leyes federales, si considera necesario intervenir.**

Finalmente cabe mencionar que cuando se elaboró una consulta por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con respecto a la reforma de la Ley de Amparo, los temas más recurrentes fueron la necesidad de establecer los efectos generales en amparo contra leyes, actualizar el concepto de autoridad responsable, redefinir el principio de interés jurídico, eliminar el principio de estricto derecho, establecer los mecanismos que hicieran más accesible el juicio de amparo y sanciones para inhibir su abuso, limitar la procedencia del juicio de amparo directo, simplificar los medios para exigir el cumplimiento de las sentencias que conceden el amparo, quitar el carácter de parte al Ministerio Público Federal y otorgar la calidad de tercero perjudicado al ofendido en materia penal.

Por lo que se considera que el proyecto de la nueva Ley de Amparo es un instrumento procesal que de convertirse en iniciativa y en su caso ser aprobado por el H. Congreso de la Unión, estará a la altura de las legislaciones, en su género, más avanzadas del mundo. El Juicio de Amparo, creado en 1840, con la actualización que se propone seguirá siendo la norma procesal que dé respuesta a las necesidades de una sociedad cada vez más plural y más participativa y el medio más eficaz para combatir la arbitrariedad. La justicia es un valor que la sociedad se ha dado para garantizar la seguridad jurídica de la persona y de sus bienes. Su impartición es un deber ético del Estado y función esencial de los tribunales mexicanos. Debe admitirse que gran parte de las normas reguladoras del Juicio de Amparo tienen que evolucionar al ritmo de las necesidades del país. De no ser así, se corre el riesgo de que los derechos fundamentales del individuo no puedan ser eficazmente protegidos por el orden constitucional.

## CONCLUSIONES.

Lo que tratamos de demostrar en el presente trabajo no es que desaparezca el Ministerio Público como parte en el Amparo, lo que se quiere exponer es que su intervención, mediante el pedimento a que nos referimos, no es trascendental, en virtud de que el mismo en nada influye al juzgador al emitir su resolución y finalmente el sentido que le dé a su pedimento, dependerá de su criterio jurídico que puede ser muy distinto al del que emita la resolución, por lo que puede que dicho pedimento también tenga el carácter de subjetivo.

Sin dejar de reconocer su alta responsabilidad y labor de dicha institución, sin embargo dada la dinámica en que se desarrolla nuestro derecho, es muy difícil que el Ministerio Público, intervenga en todos los juicios de amparo, de una manera profunda y razonada, debido a las cargas de trabajo, le es imposible, realizar un pedimento que esté reflexionado de fondo.

Por otro lado al darle la intervención que marca la ley, se enfocan recursos, tanto económicos como humanos, ya que dado el papel que tiene de parte en el juicio, se le tiene que tratar igual que el quejoso, autoridad responsable y tercero perjudicado, quiero decir, se le tiene que notificar, en las formas señalada en la ley, por lista y por oficio, de igual forma se le señalan términos para la formulación de su pedimento y medidas si es que éste no devuelve los autos al órgano jurisdiccional, medidas que finalmente implican gasto y perdida de tiempo, afectando con ello lo dispuesto por el artículo 17 de nuestra Carta Magna.

La intervención del Ministerio Público de la Federación debe estar reservada en los juicios de garantías, solamente en los casos en que se trate de juicios de carácter relevante, tales como los asuntos penales en delincuencia organizada, delitos contra la salud, delitos patrimoniales federales, delitos electorales federales, delitos de lesa humanidad, seguridad de la Nación, impugnación de leyes federales o locales, tratados internacionales y reglamentos federales como inconstitucionales, cuestiones de protección de la

familia, de los menores e incapacitados; y en el caso, suprimir su participación en las materias laboral, administrativa y civil (con sus excepciones).

## Bibliografía.

Anuario Jurídico V.1978. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

Arellano García Carlos. Teoría General del Proceso. México, Porrúa, 1989.

Baena del Alcázar, Mariano. Instituciones Administrativas. Madrid. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992.

Briseño Sierra Humberto. Derecho Procesal. Volumen II. México, Porrúa, 1969.

Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. México, 1967. t. IV.

Carnelutti, Francesco. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Trad. De Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, EJEATomo. I.

Castillo Velasco, José María del. Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano. 3ª. Edición. México, 1883.

Castro Juventino V. Réquiem para el Ministerio Público en el Amparo. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.

Castro Juventino V. El Ministerio Público en México. México, Porrúa, 1990.

Castro Juventino V. El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones. 11ª. Ed. México, Porrúa, 1999.

Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. México, Porrúa, 17ª. Ed. México, Porrúa, 1998.

Coronado, Mariano. Elementos de Derecho Constitucional Mexicano. 3ª. Ed. Librería de Ch. Bouret, 1906. (Edición facsimilar, México, UNAM, 1977).

<sup>6</sup> Cossío Díaz, José Ramón. El Derecho como técnica social y la política jurídica. *Insomnia*. México. Número 3, octubre de 1995.

De Santiago Sentís Melendo y Tomás A. Banzhaf. *El Proceso como Fenómeno Social de Masa. Proceso, Ideologías, Sociedad*. Trad. Buenos Aires, EJE, 1974.

Del Castillo del Valle, Alberto. *El Ministerio Público de la Federación en el Juicio de Amparo*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Primera Edición, México, 2006.

Fernández Martín-Granizo, Mariano. *El Ministerio Fiscal en España*. Madrid, 1977.

Flores Martínez César Obed, *El Ministerio Público de la Federación*. OGS Editores, S.A. 4ª. Edición México 2003.

Fix Zamudio, Héctor. *Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos. Veinte años de evolución de los derechos humanos*. México, UNAM, 1974.

Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix-Fierro. *El Consejo de la Judicatura*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1996.

Frairén Guillén, Víctor. *La Organización del Ministerio Fiscal Español. Temas del ordenamiento procesal*. Madrid, Tecnos, t. I, 1969.

Franco Sodi, Carlos. *El Procedimiento Penal Mexicano*. 4ª Edición, México, Porrúa, 1957.

García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. México, Porrúa. 1974.

García Ramírez Sergio. Justicia Penal. México, Porrúa, 1982.

García Ramírez, Sergio. Noticias sobre el Defensor en el derecho mexicano. "Comunicaciones mexicanas al VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado (Pescara 1970), México, UNAM, 1971.

González Bustamante, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. 4ª. Ed. México, Porrúa. 1967.

Portes Gil, Emilio. La Misión Constitucional del Procurador General de la República. Ed. Porrúa. México, 1980.

Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. 2ª. Edición. México, Porrúa. 1957. (27ª. Ed. México, Porrúa, 1998).

Ruiz, Eduardo. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª. Ed. México. Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902. (Edición facsimilar, México, UNAM, 1978).

Stein, Lorenz Von. La scienza Della pubblica amministrazione. Torino. Unione Tipografico-Editrice. 1897.

Valderrabano Amador, José Gilberto. La Misión Constitucional del Procurador General de la República, 5ª. Edición, México, 1992.

#### LEGISLACIÓN:

"Décret sur la Organisation du Ministère de la Justice", Journal Officiel de la République Française, du 28.7, 1964.

Ley de Amparo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, artículo 6º, fracción VIII.  
Madrazo, Jorge. Derechos Humanos. El Nuevo enfoque mexicano. México, FCE, 1993.

Ley de Organización de la Administración Central del Estado (Ley 1323, de noviembre de 1976), La Habana, Editorial Orbe, 1979.

OTROS:

Dignidad y Funciones del Ministerio Público Federal. Revista de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, abril-mayo de 1942.

Revista "Justicia y Sociedad". Órgano de Divulgación de la PGJ del Estado de Querétaro Año 1, No. 12. Mayo Del 2000-08-23. Procuraduría General de Justicia en el Estado. Departamento de Informática.

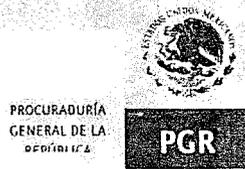
Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1996.

Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000, México, PGR, 1996. y Programa de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000, en Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 1996, primera sección.

Memoria del Ministro de Justicia. Culto e Instrucción Pública, presentada al Congreso Nacional en 1884, Santiago de Chile, Imprenta Nacional, 1884.

Informe de labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal 2007.

**SUBPROCURADURÍA DE DERECHOS HUMANOS,  
ATENCIÓN A VÍCTIMAS Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD.  
DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO  
Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD:  
UNIDAD DE ENLACE.**



**"2008, Año de la Educación Física y el Deporte"**

OFICIO No. DGPDSC/UEAI/2369/2008

NOTIFICACIÓN: Entrega de información en medio electrónico.

México, Distrito Federal, a 27 de mayo de 2008.

FOLIO.- 0001700057308  
PRESENTE

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28, fracciones I, II y IV 41 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 70 de su Reglamento, y 43 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con relación a la solicitud de acceso registrada bajo el número de folio de referencia, en la que requiere:

**"EN CONCRETO NECESITO, LAS ESTADÍSTICAS, DE LOS PEDIMENTOS PRESENTADO POR LOS MINISTERIOS PÚBLICOS, ADSCRITOS A LOS TRIBUNALES COLEGIADO DE CIRCUITO Y JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA, ADMINISTRATIVA, LABORAL Y CIVIL, EN EL DISTRITO FEDERAL. LA ESTADÍSTICA QUE NECESITO ES LA DEL AÑO 2007. QUIERO DECIR CUANTOS PEDIMENTOS SE PRESENTARON DURANTE EL AÑO 2007 EN EN LOS ORGANOS JURISDICCIONALES DE REFERENCIA. LOS PEDIMENTOS A QUE ME REFIERO SON LOS QUE EMITE EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN ADSCRITO A DICHOS TRIBUNALES Y JUZGADOS, EN LOS CUALES SE PROPONE A LOS MAGISTRADOS O JUEZ DE DISTRITO, A CRITERIO DEL MINISTERIO PÚBLICO, EL SENTIDO EN QUE DEBEN DE EMITIR SU RESOLUCIÓN DE ACUERDO A LO OBSERVADO EN EL EXPEDIENTE DE AMPARO, ES DECIR SI DEBEN DE CONCEDER EL AMPARO, NEGARLO O SOBRESEERLO EN SU CASO. LO ANTERIOR ENCUENTRA APOYO EN EL ARTÍCULO 107 FRACCIÓN XV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y ARTÍCULOS 5º FRACCIÓN IV Y 181 DE LA LEY DE AMPARO. ACLARO QUE NO REQUIERO DE LOS PEDIMENTOS, SINO DE LA ESTADÍSTICA DE CUANTOS FUERON PRESENTADOS DURANTE EL AÑO 2007. ESPERO QUE CON LO ANTERIOR SE PUEDA VER FAVORECIDA MI PETICIÓN AGRADECIENDO DE ANTEMANO." (SIC)**

Por lo anterior, se consultó a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, quien a través de la Dirección de Control Técnico de Amparo Metropolitano, informó lo siguiente:

Pedimentos en Materia de Amparo	Administrativa	Civil	Laboral	Total
Total	4,096	333	2,457	6,886
Opiniones en Recurso de Revisión	Administrativa	Civil	Laboral	Total
Total	461	36	37	534
Opiniones en Recurso de Queja	Administrativa	civil	Laboral	Total
Total	42	1	1	44
<b>Gran Total</b>	<b>4,599</b>	<b>370</b>	<b>2,495</b>	<b>7,464</b>

Lo anterior, se le hace de su conocimiento de acuerdo a lo establecido por los artículos 42 y 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 50 de su Reglamento.

**SUBPROCURADURÍA DE DERECHOS HUMANOS,  
ATENCIÓN A VÍCTIMAS Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD.  
DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO  
Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD.  
UNIDAD DE ENLACE.**

PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA  
DEFENSA



**PGR**

**"2008, Año de la Educación Física y el Deporte"**

En caso de tener alguna duda con la información otorgada, usted puede acudir a esta Unidad de Enlace de Acceso a la Información, ubicada en Avenida Paseo de la Reforma No. 72, Planta Baja, Col. Guerrero, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06300, en México, Distrito Federal. Teléfonos (55) 5346 0000, ext. 8302 y 8305; o bien escribirnos a los correos [leydetransparencia@pgr.gob.mx](mailto:leydetransparencia@pgr.gob.mx), [subnotificaciones@pgr.gob.mx](mailto:subnotificaciones@pgr.gob.mx) en donde con gusto aclararemos sus dudas y/o comentarios.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para manifestarle mi sincera y distinguida consideración,

**ATENTAMENTE.  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.**

**LIC. ÁNGEL CALDERÓN CAMACHO  
DIRECTOR DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD**

EN AUSENCIA DEL LIC. FRANCISCO JAVIER MACIEL ÁLVAREZ, DIRECTOR GENERAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD Y TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE, DE LA SUBPROCURADURÍA DE DERECHOS HUMANOS, ATENCIÓN A VÍCTIMAS Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 12 FRACCIÓN XXI Y 89. DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

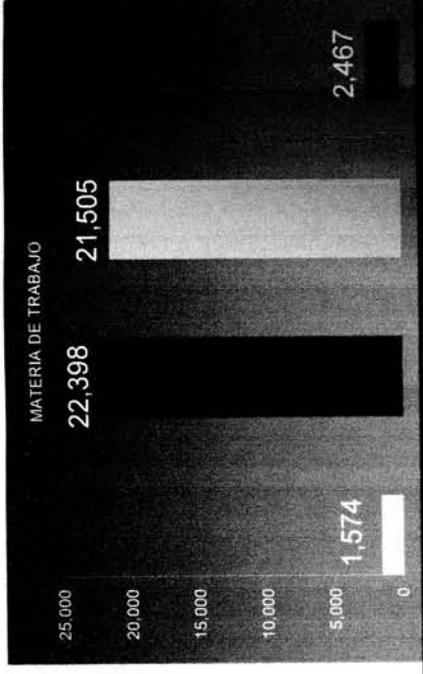
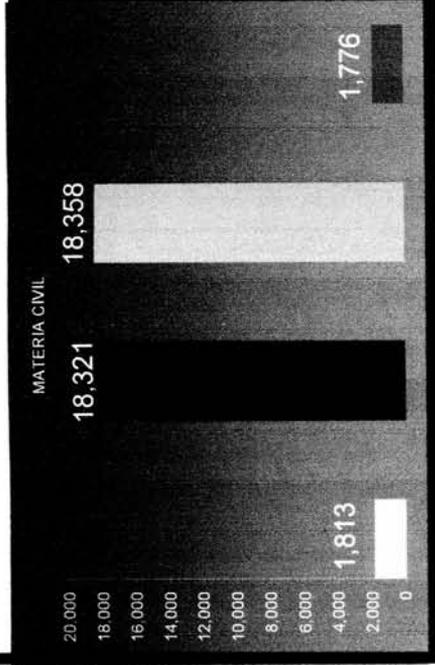
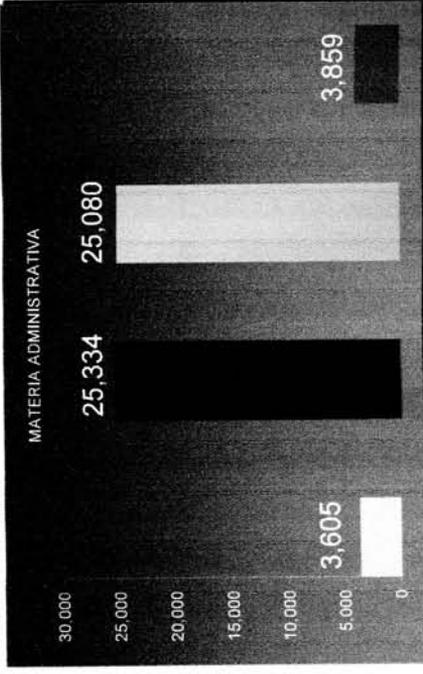
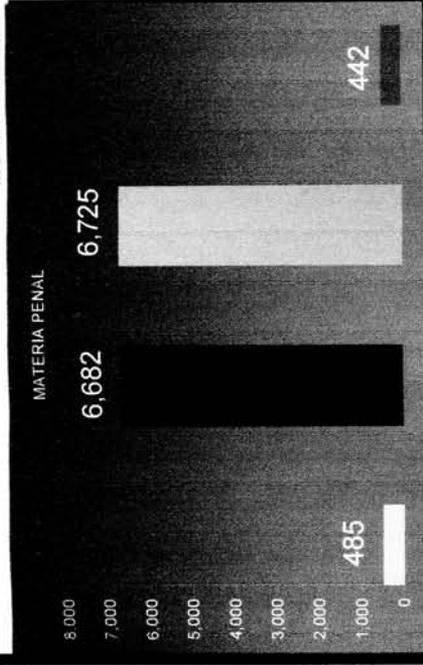
C.c.p.: LIC. FRANCISCO JAVIER MACIEL ÁLVAREZ.- Director General de Atención a Víctimas, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, y Titular de la Unidad de Enlace.-Para su superior conocimiento. Présente

LGSE/ZAD

# Tribunales Colegiados de Circuito

# PRIMER CIRCUITO

## MOVIMIENTO ESTADÍSTICO POR MATERIA



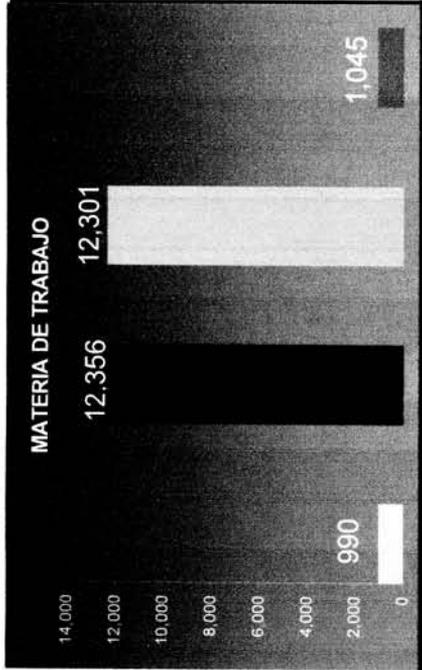
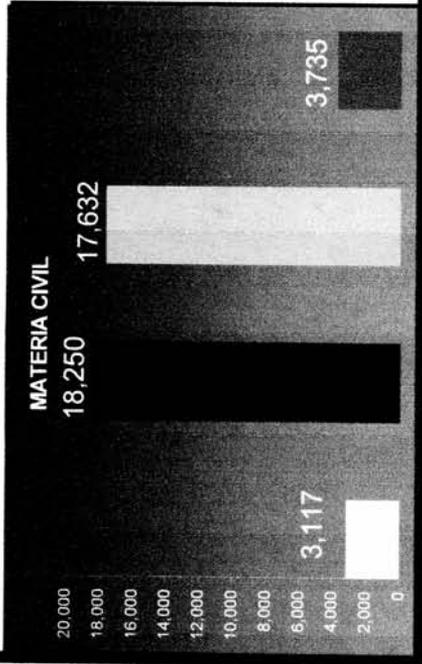
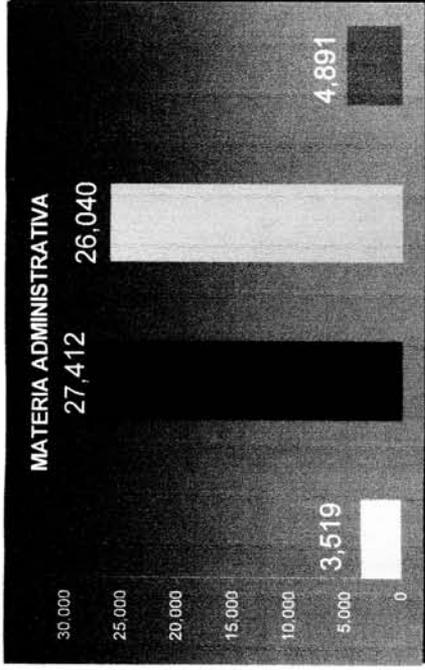
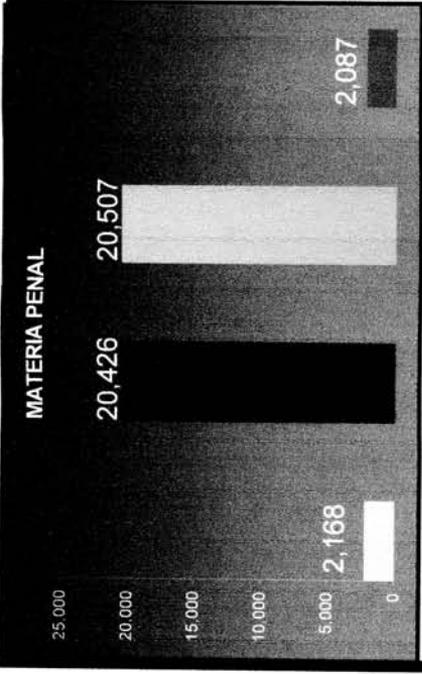
EXISTENCIA AL INICIO DEL AÑO ESTADÍSTICO

EGRESOS

INGRESOS

ASUNTOS EN PROCESO DE RESOLUCIÓN

MOVIMIENTO ESTADÍSTICO POR MATERIA



EXISTENCIA AL INICIO DEL AÑO ESTADÍSTICO

EGRESOS

INGRESOS

ASUNTOS EN PROCESO DE RESOLUCIÓN