



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA INTERVENCION DEL MINISTERIO
PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
PEDRO ANTONIO PATRON CASTRO



MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE CUBRIR

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
EXAMENES PROFESIONALES

1993

1994

636
2e



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Tribunal Superior de Justicia del

Distrito Federal

Mag. Javier Aguilar Alvarez de Alba

Correspondencia Particular

México D.F., 10 de agosto, 1993.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
FACULTAD DE DERECHO (U.N.A.H.)
P a e s e n t e .

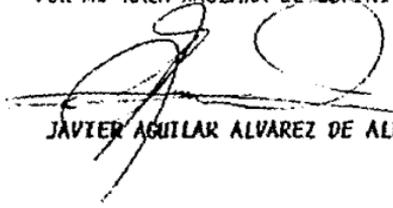
Muy distinguido Doctor:

Por medio de la presente, me permito informar a usted que el alumno PEDRO PATRON CASTRO ha concluido su trabajo de tesis profesional intitulado "INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO".

Como me obligué en un inicio, supervisé, dirigí y revisé esta investigación, misma que considero reúne los requisitos metodológicos y correspondientes al ámbito jurídico; motivo por el cual, si usted tiene a bien aprobarlo, le ruego autorice su impresión para iniciar los trámites procedentes y en su oportunidad, se haga la discusión en el examen profesional respectivo.

Sin otro particular de momento, reciba mi consideración atenta y distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"



JAVIER AGUILAR ALVAREZ DE ALBA

JAAA*rea.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero PEDRO ANTONIO PATRON CASTRO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO", bajo la direcccion del Licenciado Javier Aguilar Alvarez de Alba, para obtener el grado de Licenciado en --- Derecho.

El Licenciado Aguilar Alvarez de Alba, en oficio de fecha 10 de --- agosto y el Licenciado Román Díaz Vázquez en comunicacion de fecha octubre 25 ambos del presente año, me manifestaron haber aprobado y revisado respectivamente la referida Tesis, por lo que; con apoyo en el Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a Usted se sirva ordenar la realizacion de los trámites, tendientes a la celebracion de dicho Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 27 de 1993.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/elsv.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

P R E S E N T E.

Ha sido sometida a mi consideración la Tesis Profesional intitulada "LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO", elaborada por el alumno PEDRO ANTONIO PATRÓN CASTRO, a fin de proceder a su revisión.

El mencionado trabajo reúne en forma sobresaliente los requisitos reglamentarios para ser sustentada como Tesis Profesional.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, octubre 25 de 1993

LIC. ROMÁN DÍAZ VAZQUEZ
Profesor Asesor al Seminario de
Derecho Constitucional y de
Amparo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

QUIERO DEDICAR ESTE TRABAJO A MIS PADRES Y A MIS HERMANOS.
EN ESPECIAL A MI HERMANA GABY, POR SU VALIOSA AYUDA PARA LA
ELABORACION DE ESTA INVESTIGACION.

A MIS AMIGOS LIC. ROBERTO
Y JAVIER DUEÑAS GARCIA:

POR SU GRAN APOYO, SIN EL CUAL NO HUBIERA SIDO POSIBLE LA
CONCLUSION DE ESTE TRABAJO.

A LA UNAM Y A MIS MAESTROS:

POR HABERME OTORGADO LA OPORTUNIDAD DE OBTENER UNA FORMACION PROFESIONAL, EN ESPECIAL AL LIC. JAVIER AGUILAR ALVAREZ DE ALBA. POR BRINDARME SU AYUDA Y SU CONFIANZA AL HABER ACEPTADO SER EL DIRECTOR DE ESTA TESIS.

"INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO"

CAPITULO I. NOCIONES GENERALES DEL JUICIO DE GARANTIAS

- I.1 BREVES ANTECEDENTES, CONCEPTO Y FINALIDAD DEL JUICIO DE AMPARO.
- I.2 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE GARANTIAS.

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MINISTERIO PUBLICO

- II.1 EL MINISTERIO PUBLICO EN EL SISTEMA JURIDICO DE LA NUEVA ESPAÑA.
- II.2 EL MINISTERIO PUBLICO COMO PARTE DE LA ORGANIZACION DEL PODER JUDICIAL.
- II.3 SEPARACION DEL MINISTERIO PUBLICO DEL PODER JUDICIAL. INTEGRACION QUE HACE DE ESTE AL PODER EJECUTIVO, LA CONSTITUCION DE 1917.
- II.4 TENDENCIA A SEPARAR LA ORGANIZACION DEL MINISTERIO PUBLICO DEL PODER EJECUTIVO. TESIS AL RESPECTO.

CAPITULO III. FACULTADES DEL MINISTERIO PUBLICO.

- III.1 FACULTADES OTORGADAS POR LA CONSTITUCION PARA LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO. (ARTS. 21 Y 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS E.U.M.)
- III.2 FACULTADES OTORGADAS POR LA LEY DE AMPARO AL MINISTERIO PUBLICO PARA SU INTERVENCION EN EL JUICIO DE AMPARO.
- III.3 FACULTAD DE DENUNCIA DE TESIS CONTRADICTORIAS DENTRO DE LOS JUICIOS DE AMPARO. (ARTS. 195 Y 195 BIS DE LA LEY DE AMPARO).
- III.4 LEGITIMACION DE LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO, A LA LUZ DE LA NECESIDAD DE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

CAPITULO IV. CARACTER DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL AMPARO.

- IV.1 CONCEPTO DE PARTE PARA EFECTOS DE AMPARO.
- IV.2 CONCEPTO DE AUTORIDAD, PARA EFECTO DEL AMPARO.
- IV.3 ¿ES EL MINISTERIO PUBLICO PARTE?
- IV.4 ¿ES EL MINISTERIO PUBLICO AUTORIDAD?
- IV.5 NATURALEZA DE LA FUNCION DEL MINISTERIO PUBLICO.

CAPITULO V. LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL AMPARO.

- V.1 EFICACIA DE LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO, EN LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.
- V.2 EFICACIA DE LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO, PARA EVITAR Y ELIMINAR EL REZAGO EN EL AMPARO.
- V.3 SENTIDO DE LOS PEDIMENTOS DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL AMPARO.
- V.4 ¿COMO HACER QUE LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL AMPARO SEA DE VERDADERA INSTANCIA EQUILIBRADORA, NO COMPROMETIDA CON LOS INTERESES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE?

INTRODUCCION

No se intenta con el presente trabajo de investigación descubrir algo novedoso para el Derecho Mexicano, ni se pretende en lo absoluto tomar el papel de legislador para modificar los ordenamientos jurídicos que rigen la actuación del Ministerio Público Federal, sino más bien, tratar de plasmar y en lo posible aclarar, las interrogantes que se nos presentaron cuando se cursó la materia del Juicio de Amparo.

En efecto, al tener conocimiento que existía un procedimiento de rango Constitucional y, que en el mismo tenía intervención directa el Ministerio Público Federal, como representante de la sociedad en algunos casos y en otros con una actuación más directa, independientemente de los intereses de la misma, nos llamó la atención el querer comprender más a fondo su intervención en el Juicio de Garantías, saber hasta qué momento procesal puede intervenir y qué tipo de recursos puede interponer para una mejor actuación.

Son tantos los estudiosos del Derecho que se avocan a estudiar esta Institución, que se han formado igual número de criterios, por lo que es un poco complicado lograr un concepto definido del mismo, pero trataremos de exponer lo más claro que podamos algunos de los principales, a fin de que en la medida de lo posible, obtener un panorama más amplio del carácter de la intervención del Ministerio Público en el Amparo.

Esperamos que de la exposición de las inquietudes inherentes a la intervención del Ministerio Público en el Amparo, plasmadas en esta sencilla obra, se obtengan comentarios positivos que de alguna manera ayuden aunque sea de manera muy modesta, a despejar dichas interrogantes.

CAPITULO I

NOCIONES GENERALES DEL JUICIO DE GARANTIAS

I.1 **BREVES ANTECEDENTES, CONCEPTO Y FINALIDAD DEL JUICIO DE AMPARO.**

Al iniciar este trabajo de investigación, se pretende hacer un análisis concreto de los temas más importantes del juicio de amparo, tanto en sus orígenes como evolución y reformas.

Podemos decir que en la Constitución de 1840 se crea el medio de control de la constitucionalidad por órgano judicial. Este logro se debe al notable jurista Manuel Crescencio Rejón quien, por vez primera, expresó en una Carta Magna de carácter local el vocablo "AMPARO". Este medio de control de la constitución Yucateca de 1840, era ejercido por el Poder Judicial del fuero local, haciéndose extensivo a todo acto de autoridad.

Es en base a esta Constitución que se trazan los esquemas jurídicos de las Constituciones de 1857 y 1917, en donde se establece la procedencia del juicio de amparo a instancia de parte agraviada, o por relatividad de las sentencias de amparo.

Posteriormente, en la Constitución de 1857, se establece la procedencia del juicio de amparo por violación a garantías individuales de los

governados frente a las autoridades, abarcándose más adelante la protección del gobernado al régimen constitucional íntegro.

Las constituciones de 1857 y 1917 contemplan la procedencia del juicio de garantías en sus fracciones I, II y III del artículo 103, cuando se violan garantías constitucionales por actos de autoridad y cuando por leyes de igual forma se alteren los regímenes de la Federación o de los Estados.

El juicio de amparo tiene dos objetivos principales que son: el control de la constitucionalidad y el de legalidad, así como la protección del gobernado frente al poder público.

De tal forma, que cualquier acto de autoridad, independientemente de la materia en que se emita, o del órgano estatal del que provenga, al no ajustarse o al contravenir la ley secundaria que deba normarlo, viola por modo concomitante dicha garantía abriendo así el camino para la procedencia del juicio de amparo.

El control de la legalidad lo detectamos en los tres últimos párrafos del artículo 14 Constitucional y en la primera parte del artículo 16, así como en el 107, del mismo ordenamiento legal.

Conviene establecer un concepto del juicio de amparo, con la finalidad de tratar de encuadrar los elementos que intervienen generalmente en el referido juicio de garantías.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, nos da no una definición de lo que se entiende por juicio de amparo, sino más acertadamente una "fórmula", como él la menciona y nos dice que: "Así, el amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (*latu sensu*) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución". 1/

La fuente del juicio de garantías la encontramos en los artículos 103 y 107, constitucionales. Es oportuno comentar que el juicio de amparo no debe ser tratado como un recurso en sí, con características propias y exclusivas, porque lo que se tutela en el juicio de garantías no es revisar un acto reclamado, esto es, hacer un nuevo análisis de consideración como en el recurso, sino en verificar si lleva implícito ese acto reclamado, violaciones de garantías constitucionales; de ahí que se hace la diferencia en el recurso como un medio ordinario, y el juicio de amparo como un medio extraordinario, criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas ejecutorias. (Informe correspondiente al año 1945, Tercera Sala, Pág. 60, Exp. 6226-39, Piedad Nieto Márquez).

1/ Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo, Decimaoctava edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992. Pág. 176

I.2 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.

1) Principio de iniciativa o instancia de parte agraviada. Esto es, que oficiosamente como pudiere ser en otro juicio, no se puede promover un juicio de garantías por estímulo o excitación del órgano de control; es necesario, para ello, una excitación o instancia, o sea, que el gobernado o, en su caso, la entidad federativa, o agraviados, estimulen al órgano de control para que, si a criterio del mismo procede el juicio de amparo, sustancie o de curso al procedimiento de rango constitucional y, en su caso, otorgue al gobernado o quejoso la protección de la Justicia Federal.

Al respecto el Maestro Ignacio Burgoa, nos hace mención que la base jurídica de este principio recto del juicio de amparo se encuentra plasmado en el artículo 107, constitucional, fracción primera, en relación con el artículo 4, de la Ley de Amparo.

2) Principio de la existencia del agravio personal y directo. Al tratar de comprender dicho principio, observamos que es necesario para la procedencia del juicio de garantías, que el acto reclamado, efectivamente le cause un agravio personal y directo a la persona o entidad federativa, para poder ejercitar la acción en el juicio de amparo. Este segundo principio nos da la pauta en sus vocablos "personal" y "directo", significando que debe recaer en la persona promovente del juicio de amparo y, a su vez, el acto que se reclama como causante del

agravio debe ser presente, pasado o inminentemente futuro y reparable. Contemplamos que este principio admite excepciones, como las que establece el artículo 4, de la Ley de la Materia, en concordancia con el artículo 17, de la misma Ley.

3) Principio de la prosecución judicial. Por medio del cual el juzgador federal vigila la no interrupción del juicio de garantías; se busca la continuación del procedimiento, ya que es obligación del tribunal en cuestión, toda vez que en él se palpan las bases jurídicas procesales como lo son: demanda, informe justificado, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.

4) Principio de la relatividad de las sentencias de amparo. Consiste en que las sentencias no surten efectos para todas las personas, esto es erga omnes, sino solamente para el quejoso y tercero perjudicado si existiese. En este principio "descansa", como refiere el Maestro Burgoa, el éxito y la vida misma de nuestra Constitución controladora, porque si pensáramos que las sentencias tuvieran efectos contra todos absolutamente (erga omnes), y no sólo por lo que hace el agraviado específicamente, se originaría el descontrol judicial primeramente y, en forma secundaria, habría un descontrol socioeconómico, especialmente en tratándose de amparos contra leyes.

5) Principio de la definitividad. Es el quinto principio rector, explicándolo el Maestro Burgoa como "... el agotamiento o ejercicio

previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente." 2/ Esto es, que toda persona antes de promover juicio de garantías, debe agotar cualquier medio de impugnación ordinario. El referido principio admite excepciones y, por lo que a nuestro interés conviene señalaremos la excepción al principio de definitividad en material penal.

Existen dos excepciones en materia penal en este principio: la primera, opera cuando se trata de un auto de formal prisión dictado en un proceso penal. En este caso no sería necesario agotar recurso ordinario alguno; se puede promover juicio de amparo contra el acuerdo en que se dictó el auto de formal prisión.

En el supuesto de que se haya promovido juicio de garantías en contra del auto de formal prisión, pero con antelación: se interpuso recurso ordinario de apelación, el juicio de amparo es improcedente, pero si hay desistimiento de ese recurso de apelación, el juicio de amparo es procedente.

No es necesario agotar todos los recursos ordinarios para promover juicio constitucional en contra del auto de formal prisión, porque de ser

2/ Ignacio Burgoa. Obra citada. Pág. 282.

así, podría ser violatorio de alguna de las garantías que consagra el artículo 19 de nuestra Constitución Política.

La segunda excepción al principio de definitividad, se presenta cuando en el juicio de amparo, el acto reclamado, sea violatorio de las garantías que consignan los artículos 16, 19 y 20, de nuestra Constitución, ya sea tratándose de órdenes de aprehensión, de resoluciones en las cuales se niegue la libertad bajo fianza o de cualquier contravención procesal en un juicio de carácter penal.

6) Principio de estricto derecho. A diferencia de los otros principios fundamentales, éste no opera como los anteriores para la procedencia del juicio de amparo, sino que se enfoca directamente por lo que hace a la actuación del órgano de control jurisdiccional. Consiste en que el juzgador que conoce del juicio de garantías, tiene la obligación, al dictar sentencia, de basarse exclusivamente en los conceptos de violación formulados por el quejoso y, en consecuencia, la sentencia dictada, debe estar fundamentada con los argumentos de inconstitucionalidad que hace valer el quejoso.

En materia penal, cuando se promueve juicio de amparo, el principio de estricto derecho no es limitativo para el órgano de control, ya que en esta materia tiene facultad discrecional para suplir la deficiencia de la queja. Se presentan dos casos en esta materia, en los que opera la suplencia de la deficiencia de la queja o demanda; por un lado cuando

se observa que hay contra el quejoso una violación de la ley y que consecuentemente lo ha dejado sin defensas y, por otro lado, cuando el agraviado es juzgado por una ley que no es aplicable exactamente al caso (artículo 107, constitucional, fracción segunda y artículo 76, de la Ley de Amparo).

7) Principio de procedencia del amparo contra sentencias definitivas o laudos. El juicio de amparo que procede contra sentencias definitivas o laudos es el amparo directo o uni-instancial, dictadas en asuntos del orden civil, familiar, del arrendamiento inmobiliario, penal, laboral o administrativo. También cuando se trata de llevar a ejecución actos dentro de alguno de los procesos mencionados, y que dichos actos afecten las defensas del quejoso, siendo éstos de trascendencia en el resultado del fallo definitivo, procede el amparo directo.

8) Principio de procedencia del amparo indirecto o bi-instancial. Comentaremos finalmente que el juicio de amparo indirecto procede ante juez de distrito, a diferencia del juicio de amparo directo, que se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se denomina indirecto o bi-instancial, porque admite dos instancias; la primera instancia es cuando se promueve ante juez de distrito, y la segunda instancia sería a través del recurso de revisión, conociendo de éste el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De igual forma el juicio de amparo indirecto procede contra actos emitidos dentro, fuera y después de concluido algún procedimiento judicial, que de consumarse hagan imposible su reparación, mismo que procede en materia civil, familiar, del arrendamiento inmobiliario, penal, laboral y administrativ...

Así también observamos que procede el juicio de amparo indirecto contra actos que afecten a terceros extraños a cualquier procedimiento judicial, o cuando haya violación directa a algún precepto constitucional.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MINISTERIO PUBLICO

II.1 EL MINISTERIO PUBLICO EN EL SISTEMA JURIDICO DE LA NUEVA ESPAÑA

Buscando antecedentes de la institución del Ministerio Público en nuestro país, no podemos remontarnos hasta la época prehispánica sin el peligro de caer en especulaciones y datos inciertos. Los datos del origen del Ministerio Público empiezan a clasificarse a partir de la época colonial y es en esta época, que empezamos a realizar este breve estudio de sus antecedentes.

La figura que en la época colonial hacía las veces de Ministerio Público era el Fiscal. El Fiscal tenía las siguientes atribuciones encomendadas en la Administración de Justicia:

"El Fiscal cuidaba de las causas públicas y de las del soberano, defendía los pleitos de la Real Hacienda y seguía los de condenaciones hechas por los fieles ejecutores a mercaderes y regatones que vendían y compraban contrariando las ordenanzas.

"Hacían también la defensa de los oficiales reales, cuidaban de la ejecución del castigo de los pecados públicos, dando cuenta al Rey de todo y de cuanto más convenga al Real Servicio".1/

1/ Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio. La Misión Constitucional del Procurador General de la República. México P.G.R. 1976.

El Fiscal se avocaba a conocer tanto de las causas criminales como de las causas civiles, por lo que había dos Fiscales en la Real Audiencia de la Nueva España, uno para cada tipo de causa. Para el año de 1776 se instituyó otro Fiscal más para conocer de asuntos civiles, aunque se tendió a suprimirlo en el año de 1785. Para el año de 1786, se creó otra Fiscalía más, especialmente dedicada a los asuntos de la Real Hacienda y en un momento determinado llegaron a existir cuatro Fiscales en la Nueva España.

Los Fiscales asistían a los reales acuerdos aún cuando no se debatieran los casos concretos sobre los que versara su competencia y tenían iguales garantías que los Magistrados de la Real Audiencia, que los alcaldes y que los oidores del crimen, aunque su rango fuera inferior, por lo que su encuadramiento dentro de la organización judicial era neutral.

Los Fiscales estaban obligados a residir en el lugar donde ejercieran sus funciones, a trabajar por lo menos tres horas diarias y a rendir informe detallado de sus actividades, la pena por el incumplimiento de sus obligaciones era la destitución del cargo y además la mitad de su hacienda pasaba a formar parte del patrimonio real.

En caso de ausencia, las faltas de los fiscales eran suplidas por el oidor de la Audiencia que hubiera sido más recientemente nombrado.

En los asuntos penales el fiscal no actuaba como nuestro Ministerio Público, detentando el ejercicio de la acción penal de manera exclusiva, sino que actuaba como acusador a falta de particular, o reforzando a éste en su acusación.

La función del Fiscal en material penal tenía un sentido específico que conviene resaltar:

"...el Fiscal actuaba como acusador a falta de un particular o reforzándole, no en nombre de la sociedad, ni pretendiendo salvaguardar los intereses sociales, sino como manifestación misma del poder del monarca, quien en virtud de su señorío debía defender a sus vasallos. Así pues, no es sino hasta la aparición de la corriente racionalista, cuando las leyes son dadas en función de un bien social, cuando empezamos a ver un sistema de Fiscalías como representante social..." 2/

Si en este sentido de la función criminal no podemos vislumbrar el comienzo del llamado monopolio de la acción penal, menos lo podemos hacer de otras funciones tan vitales del Ministerio Público, tales como la vigilancia del cumplimiento del principio de legalidad y su intervención en el Amparo.

2/ Soberanes Fernández, José Luis. El Ministerio Público en la Epoca Colonial. México, Investigaciones Jurídicas. Anuario Jurídico 1979. Pág. 301

La influencia primordial de la época Colonial, que se extiende incluso hasta la vigencia de la Constitución del '57, es la adscripción del órgano que hace las veces del Ministerio Público dentro de la organización del Poder Judicial.

Así encontramos la siguiente disposición del Artículo 184 de la Constitución de Apatzingán, referente a la composición del Supremo Tribunal de Justicia:

"Habrá dos Fiscales letrados, uno para lo civil, y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no permitieren que al principio se nombre más de uno, éste desempeñará las funciones de ambos destinos: lo que se entenderá igualmente respecto de los secretarios, unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años" 3/

En la Constitución de 1824 se siguió la tradición colonial bajo las siguientes pautas:

"(Art.-124)...La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once Ministros, distribuidos en tres Salas y un Fiscal, pudiendo el Congreso aumentar o disminuir el número, si lo juzga conveniente... La elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia se hará en un mismo día por las Legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos..."

4/

3/ Senado de la República. Documentos Históricos Constitucionales. Pág. 55. México 1965.

4/ Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio. Op.cit. Pág. 15.

Con similares ideas, la Constitución centralista de 1836, encuadraba a los Fiscales dentro de la organización del Poder Judicial salvo, desde luego, el mecanismo de integración Federalista. Esta perpetuación de la "tradición colonial", seguirá hasta el imperio de la Constitución del '57 con ciertas modificaciones fundamentales. Sin embargo, a partir de la vigencia de la Constitución del '57, como veremos más adelante, empiezan a perfilarse las funciones de Procuraduría y de vigilancia del Principio de Legalidad del Ministerio Público.

II.2 EL MINISTERIO PUBLICO COMO PARTE DE LA ORGANIZACION DEL PODER JUDICIAL.

La tradición de la Colonia consideró siempre al Ministerio Público dentro de la organización del Poder Judicial. Esta tendencia se agudizó durante el imperio de la Constitución del '57, a causa de las siguientes razones:

- 1) Por la función de investigación de las causas penales que ejercían los jueces basados en la dependencia formal que tenían los Fiscales con el Poder Judicial. El escaso desarrollo que tenía la ciencia del Derecho Penal respecto de las excelcitudes del sistema penal acusatorio y la intervención de los particulares en el ejercicio de la acción penal, los Jueces practicaban de oficio las averiguaciones

penales y conocían sus causas, situación que deterioraba mucho la seguridad jurídica en el procedimiento penal.

2) Por el desechamiento de la idea del monopolio de la acción penal en la Constitución del '57. En esta constitución se pretendió introducir la idea del monopolio de la acción penal, sin embargo tal idea no prosperó porque:

" Se consideró que el particular ofendido por el delito no debía ser sustituido por ninguna institución ya que este derecho correspondía a los ciudadanos, además de que independizar al Ministerio Público de los órganos jurisdiccionales, retardaría la acción de la Justicia, pues se verían obligados a esperar a que el Ministerio Público decidiera ejercitar la acción penal..." 5/

3) Por la no vigencia de la "Ley para la Organización del Ministerio Público". El 19 de Diciembre de 1865, el llamado Imperio de Maximiliano, estableció algunas ordenanzas y disposiciones generales durante su efímera existencia. Una de esas disposiciones fue la "Ley para la Organización del Ministerio Público.

En esa Ley se sentó la organización del Ministerio Público dentro del marco del Poder Ejecutivo con las siguientes particularidades:

5/ Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimiento. México. Editorial Porrúa. 1982. Pág. 98

"...ejercen el Ministerio Público ante los tribunales, un Procurador General del Imperio, mismo a quien están subordinados los llamados Procuradores Imperiales y Abogados Generales.

El Ministerio Público depende del Emperador, quien lo designa, así como también a todos los demás funcionarios que lo integran. Estos reciben instrucciones y obran bajo la dirección del Procurador General que se traduce en los principios denominados de Unitariedad y Jerarquización..." 6/

El derrumbe del Imperio de Maximiliano ante el embate Juarista hizo que no tuviera vigencia esta Ley, y, por lo tanto la cuadratura del Ministerio Público en el Poder Judicial persistió. Sin embargo existieron bajo la vigencia de la Constitución del '57, importantes indicios que permitieron avisorar la posible adscripción del Ministerio Público al Poder Ejecutivo. Uno de esos indicios fue la Ley de Maximiliano ya señalada, asimismo, podemos citar otros como la promulgación de las Bases para la Organización de la República de 1853, que con referencia a la organización del Ministerio Público establecían que:

"Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versan sobre ellos, ya sea que 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...en todos los Tribunales Superiores será recibido como parte para la acción y en los inferiores como lo disponga así el respectivo Ministerio...". 7/

Algunos autores como Noriega Cantú, señalan que la novedad de estas bases consiste en la mención innovadora del Procurador General de la Nación. Sin embargo, consideramos que más que esta novedad, lo destacado de dichas Leyes es su ruptura con la tradición de la Colonia, tradición que hemos observado, hacía preponderar el interés del monarca sobre cualquier legalidad.

En este ordenamiento encontramos ya la misión del Procurador de "analizar puntos de Derecho", lo que significa que el interés del monarca pasa a segundo plano y pasa al primero el interés por el principio de legalidad.

Es pues, en estas bases, donde encontramos ya un claro antecedente de la función del Ministerio Público de vigilar la legalidad y de su consecuente intervención dentro del Amparo.

Otro importante barrunto que permite avisorar la adscripción del Ministerio Público al Poder Ejecutivo, es el reglamento para la Suprema Corte, expedido por el Presidente Juárez en 1862, en el que establecía

7/ Noriega. Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo, México. 1979. Editorial Porrúa. Pág. 346

que el Fiscal adscrito a la Suprema Corte fuera oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, lo cual significa una sensible inclinación del sistema Jurídico por la idea del monopolio del ejercicio de la acción penal.

La integración del Ministerio Público dentro del Poder Judicial, termina con las Reformas Constitucionales referentes a los Artículos.- 91 y 96 de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Dichas Reformas establecieron:

"La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas, de la manera que establezca la Ley...La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los juzgados del Ministerio Público y el Procurador General que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo." 8/

II.3 SEPARACION DEL MINISTERIO PUBLICO DEL PODER JUDICIAL, INTEGRACION QUE HACE DE ESTE AL PODER EJECUTIVO, LA CONSTITUCION DE 1917.

La Ley de 1900 selló el paso de la integración del Ministerio Público, del Poder Judicial, al Poder Ejecutivo. Sin embargo, era necesario consolidar totalmente este paso para poder terminar de una vez con la "herencia Colonial". Así lo daba a entender Venustiano Carranza con estas palabras:

8/ Colín Sánchez, Guillermo. Op. cit. Pág. 103.

"Los Jueces mexicanos han sido durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a la época Colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y de buscar pruebas, a cuyo efecto se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos...

"La sociedad entera recuerda los atentados cometidos por los Jueces que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiría desplegar un sistema completo de oposición." 9/

Para acabar con este estado de cosas, Carranza proponía al Congreso, que la organización del Ministerio Público, estuviese formalmente adscrita al Poder Ejecutivo. Con esta integración se suponía que la institución del Ministerio Público se perfeccionaría y los excesos provocados por lo establecido por la Constitución del '57 se terminarían. Para el efecto de dar el toque definitivo a la idea de organización del Ministerio Público, dicha idea pasaría primero por estos avatares:

"...El texto primitivo del proyecto enviado por el Primer Jefe de la Nación, se hallaba redactado en éstos términos:

9/ Burgoa Orihuela, Ignacio. Garantías Individuales, México. Editorial Porrúa. 1983. Pág. 645

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 éste". Las ideas así expuestas resultaban un tanto confusas, pero la Comisión en el dictamen formulado el 30 de diciembre de 1916, interpretó el sentir del Primer Jefe, que no era otro que quitar a los Jueces su carácter de Policía Judicial e hizo resaltar la importancia de la institución poniéndola bajo el control, vigilancia y supervisión del Ministerio Público..." 10/

Con estos toques cardinales, la nueva organización del Ministerio Público adquiriría cuerpo definitivo. Empero, los lineamientos constitucionales no sólo adscribían al Ministerio Público al Poder Ejecutivo y la persecución de buena fe de los delitos, sino que también le asignaban (junto con el Artículo 102), otras funciones principales y diversas como las siguientes:

"Vigilar el estricto cumplimiento de la Constitución, fungir como consejero jurídico del Gobierno Federal, atender que la procuración de justicia sea pronta y expedita, intervenir en las controversias entre los Estados y la Federación, representar los intereses de la Federación, intervenir en asuntos que involucren a diplomáticos y a Cónsules Generales, denunciar las tesis contradictorias sustentadas por la

10/ Briseño, Humberto. El Principio Acusatorio en el Proceso Penal. México. Revista de la Facultad de Derecho. 1971. 4o. Congreso Mexicano de Derecho-Procesal. Pág. 71

Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, participar en los casos de extradición y presidir al Ministerio Público Federal..." 11/

Todas estas funciones, sin duda, son igualmente importantes además, el Ministerio Público puede tener cualesquiera otras funciones que las leyes le asignen, dada la permisión del texto constitucional al respecto.

De entre las funciones del Ministerio Público destacan indudablemente, las de persecución de los delitos y la de vigilancia del cumplimiento del principio de legalidad.

Del cumplimiento fiel de la primera función, depende que la seguridad de los ciudadanos no sufra menoscabo por detenciones arbitrarias o crímenes que material y jurídicamente queden impunes. Del cumplimiento fiel de la segunda función depende nada menos que la legalidad de todo el sistema jurídico quede garantizada y que la administración de justicia sea pronta y expedita, al cuidar, en su calidad de "parte especial", del Ministerio Público en los juicios de Amparo, que éstas no se retarden en su curso y resolución.

Si nos atenemos a los informes de labores del Procurador General, lo que también es aplicable a los Procuradores de los Estados, veremos que aparentemente las labores fundamentales del Ministerio Público se desarrollan con toda atingencia. Sin embargo, la realidad de la labor del

11/ Baeza Meléndez, Fernando. La Procuración de Justicia como Instrumento de Desarrollo. México. Revista México de Justicia P.G.R. No. 12, Vol. 11, Pág. 66

Ministerio Público es muy diferente a la descrita en los informes. Así, tenemos que la integración del Ministerio Público al Poder Ejecutivo y en consecuencia, su separación del Poder Judicial, fueron un gran acierto técnico por parte del primer jefe del ejército constitucionalista, quien expuso lo siguiente:

"...Los jueces mexicanos han sido durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los de la época Colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza la función de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición... 12/

Estos horrores de una judicatura más política que especializada incitaron a Carranza a difundir en el Constituyente del 1917 la inquietud de "activar" la institución del Ministerio Público que había permanecido prácticamente inoperante con las vendetas judiciales. Para "despertar" a esta institución en el Constituyente se articuló su precepto provisional, sobre las facultades del Ministerio Público, el 21, que versaba en los siguientes términos:

12/ Diario de Debates del Congreso Constituyente 1966. Tomo I.P.P. 390-391

"...La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones del Reglamento de Policía...

"La autoridad ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subordinada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de sus funciones" 13/

El hecho de que pareciera que a la autoridad administrativa y no al Ministerio Público le correspondiera, en apariencia, la titularidad en cuanto a la persecución de los delitos, despertó serias dudas entre los diputados constituyentes, particularmente con Colunga quien, a base de insistir con su voto particular, logró que la redacción definitiva del artículo 21 quedara así:

"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 inmediato de aquél." 14/

Aprobado por el Constituyente de 1917, este artículo sufrió algunos ajustes en su redacción para quedar así:

13/ Idem.
14/ Idem.

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos administrativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornada o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso".

II.4 TENDENCIA A SEPARAR LA ORGANIZACION DEL MINISTERIO PUBLICO DEL PODER EJECUTIVO. TESIS AL RESPECTO.

Ciertamente la separación del Ministerio Público del Poder Judicial fue un gran acierto. Sin embargo, dicha separación no estuvo exenta de llevar consigo algunos defectos, como son:

1. La denominación errónea de la Policía Judicial, que no es judicial porque no tiene relación con este poder, sino que tiene dependencia directa con el Ministerio Público.

2. Los abusos que en el desarrollo de la averiguación previa despliega el Ministerio Público, que no pueden ser adecuadamente controlados por la ausencia de medios efectivos de impugnación y la improcedencia del Amparo.

3. La convergencia de identidades entre el Ministerio Público como representante del interés social, y un Ministerio Público como consejero del gobierno, defecto, que no proviene esencialmente del Artículo 21, sino del Artículo 102. Efectivamente, esa convergencia de identidades es un gran problema, porque se supone que la función de consejero jurídico de gobierno afecta la imparcialidad que debe tener como representante social, en los casos que estos intereses se contraponen, y ambas, teóricamente, deberían de estar separadas.

En la práctica administrativa y jurídica de nuestro país se creó el 14 de diciembre de 1931, una comisión jurídica integrada por secretarías y departamentos federales, cuya función principal era la de elaborar proyectos de leyes, reglamentos y otras disposiciones de carácter general, comisión que resolvía en buena parte el problema de identidad de funciones para el Ministerio Público. Sin embargo, para el 21 de diciembre de 1936, se suprimió esa comisión jurídica, en base a los siguientes argumentos:

"La función del Consejero Jurídico se inspira en la necesidad de todo pueblo que vive sometido a las normas de Derecho de coordinar la gestión de sus órganos directivos, para el cumplimiento armónico y disciplinado de un programa de gobierno.

"La misión del consejero es evitar el caos en la legislación, el cual desvirtúa la tendencia social y conduce a confusiones, incongruencias o pugnas entre las leyes o disposiciones de las distintas ramas administrativas...Tan grave responsabilidad no debe ni puede asumirla una Secretaría o un Departamento autónomo porque usurparía la competencia Constitucional de la Procuraduría General de la Nación, violaría expresamente los Artículos 21 y 102 Constitucionales y la Ley Orgánica Especial". 15/

Desde aquel entonces, a pesar de la conveniencia técnica de que se separen las funciones de representante social y de consejero de gobierno, la dualidad de funciones del Ministerio Público se mantiene, la cual lo legitima aparentemente para tener el papel de garante del principio de legalidad en nuestro Juicio de Amparo.

En el desarrollo posterior de este trabajo, examinaremos detenidamente si los elementos de la teoría procesal y la del derecho de Amparo, confirman la calidad de "parte" que tiene el Ministerio Público en el

15/ García Téllez, Ignacio. Una Etapa del Ministerio Público Federal. México. D.A.P.P. 1987. Pág. 21

Juicio de Garantías, ya que las opiniones al respecto varían y como ejemplo expongo la siguiente:

"Es tiempo ya de que el Ejecutivo disponga del órgano apropiado para cuanto le corresponde, además de para sus específicas funciones de... promotor de cuanto se relacione con un positivo mejoramiento de la Justicia en la nación entera, con respeto pleno desde luego para la soberanía de los Estados". 16/

En suma, en el desarrollo del trabajo habremos de concluir si el carácter de "parte" existe o no en cuanto a lo que se refiere a la participación del Ministerio Público en el Juicio de Amparo, y en consecuencia, si la falsedad de ese carácter es un argumento más para la separación de funciones que convergen en el Ministerio Público.

16/ Barra Mexicana, Colegiado de Abogados. Por una Secretaría de Justicia. México, Ediciones del Foro de la Barra. 1961. Pág. 12

CAPITULO III

FACULTADES DEL MINISTERIO PUBLICO

III.1 FACULTADES OTORGADAS POR LA CONSTITUCION PARA LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO (ARTS. 21 y 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS E.U.M.)

El Ministerio Público tiene la titularidad exclusiva del monopolio del ejercicio de la acción penal. De acuerdo al Artículo 102 Constitucional incumbe al Ministerio Público Federal intervenir personalmente a través del Procurador General de la República, 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. Según el mismo artículo, el Ministerio Público Federal también debe intervenir en todos los casos en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los Cónsules Generales y en los demás que deba intervenir.

En su parte final dicho precepto constitucional dispone que el Procurador General sea el consejero jurídico del Gobierno Federal.

De conformidad a lo que dispone el Artículo 107 Constitucional en su fracción XV, el Procurador General de la República, o el Agente que designare, se podrá abstener de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca de interés público. La combinación de

estas disposiciones constitucionales se resume en los siguientes puntos esenciales:

1. El Ministerio Público es el representante social dentro del proceso penal, sosteniendo frente al imputado, las acusaciones que por su representación social deba realizar.
2. El Ministerio Público es el consejero jurídico del Gobierno.
3. El Ministerio Público es "parte equilibradora en el proceso del Amparo, ya que ni representa al agraviado ni a la Autoridad Responsable, ni al tercero perjudicado, sino que tiene un interés muy especial, el Interés Público.

De todas estas atribuciones, destaca sin duda la calidad de Representante Social del Ministerio Público en el proceso penal, en virtud del interés tutelado por esta función:

"En las leyes orgánicas del Ministerio Público, se advierte de manera promordial, la preocupación de regular 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 Art. 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". 1/

La facultad del Ministerio Público de ser el titular exclusivo del monopolio de la acción penal, trae consigo también grandes desventajas, como son:

1. La improcedencia injustificada del Amparo contra las determinaciones del Ministerio Público, tomadas en el proceso penal.
2. EL enorme estado de indefensión en que se deja a las víctimas del delito, las cuales, no pudiendo interponer el Amparo, quedan tristemente constreñidas a un ineficaz recurso de control interno que en nada satisface las legítimas pretensiones del ofendido por el delito.

Si de esta facultad se desprenden estos defectos primordiales, ¿Por qué atribuirle al Ministerio Público la calidad de parte equilibradora en el Juicio de Amparo?

El Artículo 102 de nuestra Constitución Federal, convierte al Procurador General de la República en consejero jurídico de gobierno; el Procurador interviene representando el interés del Estado y, desde esta perspectiva, surge una flagrante contradicción con la calidad de

1/ Fix Zamudio, Héctor. La Función Institucional del Ministerio Público. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1978. Pág. 172.

supuesto representante social que tiene el Ministerio Público en el Amparo. ¿Por qué si el Ministerio Público es representante del gobierno, es a la vez parte equilibradora en el proceso?

Estas contradicciones fueron evidenciadas en su tiempo por Luis Cabrera, que expuso estas adecuadas observaciones:

"El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña, por una parte como representante de la sociedad, Procurador de Justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizá en el futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas". 2/

Cabrera propuso que el Jefe del Ministerio Público fuera designado por el Congreso de la Unión, con la dignidad de un Ministro de la Suprema Corte. Con independencia del Ministerio Público, proponía, debía existir el Procurador General de la Nación.

A estas interesantes ideas de Luis Cabrera, Portes Gil opuso esta argumentación:

"Dentro del sentido de la realidad mexicana en que quiere colocarse el Lic. Cabrera, proponiendo un Jefe del Ministerio Público, inamovible por

2/ Cabrera, Luis. La Misión Constitucional del Procurador General de la República. México. P.G.R. Número especial de la Revista Mexicana de Justicia. Pág. 23.

elección del Congreso de la Unión, no se resuelve un problema que es necesariamente de hombres que quieran y puedan dar la vida a las instituciones públicas, con sabiduría y probidad". 3/

Las palabras de Portes Gil perduraron, haciéndose caso omiso de la gran sugerencia de Cabrera de separar el Ministerio Público del Poder Ejecutivo y los pedimentos realizados por el Ministerio Público dentro del Amparo, siguen estando igual de deficientes que en los tiempos de Cabrera, sin que se vislumbren dentro de nuestro sistema jurídico, indicios de que las ideas de Luis Cabrera llegaren a cristalizarse.

El afán de imitación extralógica, persiste demasiado en nuestro sistema, al convertirse nuestro Ministerio Público en un remedo del denominado "Attorney General". De lo que si no queda duda, es que esta incompatibilidad de funciones, repercute mucho en la intervención del Ministerio Público.

La doctrina que propugna la separación de funciones del Ministerio Público, da perfecta cuenta de la mejoría que en el Amparo, traería inherente esta bifurcación.

"También adquiriría mayor importancia el Procurador o Abogado General en cuanto a su función de formular dictámenes...sobre problemas jurídicos de interés nacional, y también mejorarían

notablemente los pedimentos de los abogados federales adscritos a los tribunales, especialmente en materia de Amparo...". 4/

Consideramos que con esta separación de funciones también se acabarían las dudas acerca de la calidad del Ministerio Público como parte en el Amparo, pero como persiste la amalgama de funciones del Ministerio Público sin visos de que pudiera darse alguna modificación futura, subsisten por lo tanto muchas dudas acerca del papel que juega el Ministerio Público.

En lo que se refiere a lo establecido por el Artículo 21 de la Constitución vigente encontramos lo siguiente:

"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 mandato inmediato de aquel...".

Conforme a lo que señala el Artículo 21, se pueden deducir como facultades exclusivas del Ministerio Público las siguientes:

1. La conducción del proceso penal, desde la formulación de la misma solicitud de la orden de aprehensión, hasta la formulación

de las conclusiones sin que esa conducción pueda verse interferida por la acción de los particulares.

En lo que concierne a la acción de los jueces, tal como lo planteó la teleología del Artículo 21 Constitucional, éstos deben apartarse de todo acto que pueda involucrarse directamente con la averiguación previa, incluso, en cuanto a la conducción de la averiguación previa en que el juez se ve constreñido a seguir el criterio que emplee el Ministerio Público a pesar de lo siguiente:

"...el aspecto en el cual no existe un criterio preciso en la jurisprudencia de los tribunales federales, se refiere a si el desestimiento de la acción penal o de las conclusiones no acusatorias están vinculadas al juzgador, porque en algunas resoluciones se ha estimado que aún en el supuesto de que estas actuaciones sean autorizadas por el procurador respectivo, como Jefe del Ministerio Público, el juez de la causa no está obligado por ellas, en virtud de que es facultad exclusiva de la autoridad judicial fallar de acuerdo con las constancias procesales, lo que nos parece un criterio acertado..." 5/

Como resultado de estos válidos razonamientos, en enero de 1991 se emitió un decreto de reformas a los Códigos de Procedimientos Penales en el sentido de que, cuando el procurador respectivo confirme o

5/ Fix Zamudio, Héctor. Comentarios al Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Pág. 85

formule conclusiones no acusatorias, será siempre el juez el que decida si procede o no el sobresamiento. (Artículo 660 en relación al 663 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y artículo 298 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Por lo que respecta a la actuación de los particulares, ha quedado claramente definida la improcedencia del Amparo contra las resoluciones que toma el Ministerio Público, a pesar de la posible afectación de los intereses de los ofendidos por el delito, como lo señala cierto sector de la doctrina:

"El ofendido...no tiene derecho para impugnar jurídicamente el acuerdo del Ministerio Público en el sentido de no ejercitar la acción persecutoria, por lo que la vida, honra, intereses, etc., de los sujetos pasivos de una infracción penal, quedan al arbitrio de la citada institución... la opinión de nuestro máximo tribunal de justicia sobre la cuestión aludida, provoca en la realidad tremendas consecuencias prácticas, al erigir al Ministerio Público en dictador omnímodo de la persecución de los delitos y castigo de los delincuentes..." 6/

2. El mandato y control directo e inmediato de la Policía Judicial es otra de las facultades del Ministerio Público que se desprende del análisis del Artículo 21 Constitucional, policía que en realidad no es judicial, ya que no se encuentra bajo las órdenes de un

6/ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. México. Edit. Porrúa 1985. p.p. 642-643

órgano jurisdiccional, sino que por el contrario, de un órgano que depende del Poder Ejecutivo, como lo es el Ministerio Público. Esta dependencia llamada policía judicial en relación al Ministerio Público, es benéfica para apartar al juez del conocimiento directo e inmediato de la investigación de los delitos, pero es negativa en razón de que el mandamiento constitucional no señala límites a la función de averiguación, falta de límites que ha sido constantemente denunciada por la doctrina en términos como éstos:

"...el Ministerio Público está facultado para detener a los presuntos delincuentes en los casos de flagrante delito y de notoria urgencia, sin que haya necesidad alguna de orden judicial, y dada la confusión que reina en el texto del Artículo 16 Constitucional respecto al término durante el cual debe poner al detenido a disposición de su juez, se advierte, dadas las facultades y características de dicha institución, por disposición expresa del Artículo 21 de la misma Carta Magna, que le impone la persecución de los delitos y que da pauta para la existencia jurídica de la averiguación previa, la cual necesariamente requiere de un tiempo mínimo para realizar su cometido..." 7/

Del análisis de estos preceptos observamos que el Artículo 102 Constitucional complementa el espíritu del Artículo 21 Constitucional y reafirma la tesis de que es necesaria la separación de la función de la

7/ Rojo González, Alfredo. Término Necesario para la Averiguación Previa. México. Anuario Jurídico 1985. Tomo XII. Pág. 417

persecución penal y de la asesoría gubernamental, pero todavía mas importante para efectos de este trabajo, es la misión especial que el Art. 102 confiere al Ministerio Público de vigilar la legalidad y la procuración expedita de la administración de justicia.

Esta función sin duda, es el apoyo constitucional que tiene la Ley de Amparo para otorgarle al Ministerio Público las importantes tareas que debe desarrollar en el procedimiento de Amparo.

III.2 FACULTADES OTORGADAS POR LA LEY DE AMPARO PARA LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO.

El Artículo 5o. de la Ley de Amparo, en su fracción IV, nos señala quién es parte en el Juicio de Amparo:

"...El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala la Ley, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita administración de la Justicia".

Por lo que se deduce de la lectura de lo anterior, la Ley legitima al Ministerio Público en su intervención dentro del juicio de Amparo, teniendo como base que el Ministerio Público, tiene la representación social y como todos los juicios son de interés público a fin de que a todos los ciudadanos llegue la pronta y expedita administración de la justicia, la ley le establece al Ministerio Público la función de vigilar que

los juicios de amparo, se rijan por los principios de la Constitución y por las leyes que de ella emanan, a menos que el juicio, al parecer del Ministerio Público carezca por completo de interés público (Artículo 107)

El precepto mencionado también implica que:

- a) Al menos en nuestro sistema jurídico vigente, se acabó la duda acerca de la calidad de parte que tiene el Ministerio Público, dentro del Juicio de Amparo.

...En términos estrictamente legales, el Ministerio Público Federal, está procesalmente legitimado para interponer los recursos de revisión y queja contra las resoluciones que se dicten en el Juicio de Amparo en sus respectivos casos...

"..Por consiguiente la tesis jurisprudencial que veda al Ministerio Público Federal el derecho de entablar recursos dentro del Amparo, pugna contra las disposiciones legales invocadas, existiendo, sin embargo, algunas ejecutorías de la Suprema Corte en las que se reconoce que tal institución pueda promover la revisión en determinados casos". 8/

- b) La obligación del Ministerio Público de procurar la pronta administración de Justicia se manifiesta:

1. Con la función que el Ministerio Público tiene de cuidar que se cumplan las sentencias de Amparo.
2. Con la función que tiene el Ministerio Público de cuidar que la tramitación de los juicios de Amparo no quede paralizada.

Esta función del Ministerio Público, se debe desarrollar especialmente en los casos de leyes inconstitucionales invocadas por el quejoso y, cuando el acto reclamado implique la privación de la libertad o el peligro de perder la vida.

3. Con la facultad que tiene el Ministerio Público a través del Procurador General de la República de denunciar tesis jurisprudenciales contradictorias.

Este cúmulo de funciones, como lo señala el maestro Burgoa, parece confirmar plenamente la calidad de parte que tiene el Ministerio Público en el Amparo. Sin embargo, a pesar de todas estas funciones no podemos considerar que la calidad de parte del Ministerio Público en el Amparo sea incontrovertible, porque:

1. La calidad de parte del Ministerio Público en el Amparo no puede evaluarse a la luz de lo que dispongan las leyes reglamentarias del Amparo, leyes que en ciertos momentos pueden atribuir plena

calidad de parte a determinado sujeto o entidad pública, y en otros momentos la niegan.

Por el hecho de que la ley disponga que cierta persona o entidad pública es parte en determinado proceso, como en el del amparo, ello no obliga a la jurisprudencia a aceptar necesariamente que el Ministerio Público sea parte en el Amparo, si la forma de desarrollo del criterio jurisprudencial llega a la convicción de que la calidad de parte del Ministerio Público en el Amparo no es clara.

2. La función que tiene el Ministerio Público de vigilar que las sentencias de Amparo no se aletarguen, está exagerada. Si bien el desempeño del Ministerio Público puede ser valioso coadyuvante para aligerar la administración de justicia, son soluciones más radicales y diversas las que ayudarían a resolver el problema de la lenta administración de justicia, como se deduce de la observación de las causas complejas que provocan la lentitud de la Justicia Federal:

"...Como las causas de esta inactividad son muy complejas (el retraso en la administración de justicia), también los remedios deben introducirse en varias direcciones (y no sólo atribuir al Ministerio Público la función de vigilar la celeridad de los procesos), pues están relacionados con la selección y preparación de los juzgadores, el aumento en el número y la calidad de los tribunales, la estabilidad y

remuneración adecuada de los Jueces, y también en la creación de mecanismos de técnica procesal para modificar nuestros arcaicos procedimientos especialmente en materia civil y penal...". 9/

Desde esta perspectiva podemos observar que la atribución de la calidad de parte del Ministerio Público se da en función del desconocimiento de las causas que provocan el aletargamiento en la administración de la justicia.

Otras atribuciones también importantes que la Ley de Amparo le concede al Ministerio Público son las siguientes:

- a) La coadyuvancia en los casos en que no es posible hacer comparecer a aquel agraviado que se encuentra en posibilidad de sufrir algunas de las hipótesis que prevé el Artículo 22 Constitucional.- (Artículo 18 de la Ley de Amparo).

- b) La representación de los intereses del Ejecutivo Federal, cuando el Amparo sea atinente a éste, la cual corre a cargo de la persona del Procurador General de la República (Artículo 19 de la Ley de Amparo).

9/ Fix Zamudio, Héctor. La Administración de Justicia. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Anuario Jurídico VII. 1980. Pág. 78

- c) **La decisión de posibles incompetencias o incompatibilidades de los Jueces de Distrito, al conocer de Amparos indirectos (Artículo 51 de la Ley de Amparo).**

- d) **El conocimiento de la interposición del recurso de revisión contra una resolución pronunciada por un Juez de Distrito o por un Tribunal de Distrito, en el caso de Amparo Directo por interpretación de Leyes Inconstitucionales (Artículo 90 de la Ley de Amparo).**

- e) **La recepción de las consignaciones que le pueden hacer los Jueces que conocen del Amparo, en virtud de las desobediencias que las autoridades realizan al incumplir los mandatos que éstos les dictan. (Artículo 108 de la Ley de Amparo).**

- f) **El cuidado de que no se archive ningún juicio, sin que quede cumplida plenamente la sentencia correspondiente. (Artículo 113 de la Ley de Amparo).**

- g) **La presentación de alegatos en caso de solicitud de suspensión provisional por el agraviado en el Amparo (Artículo 131 de la Ley de Amparo).**

- h) El conocimiento de la vista que hace el Juez de Amparo en los casos de que se decreta la libertad bajo caución, o se revoque ésta. (Artículo 136 de la Ley de Amparo).
- i) La exposición de argumentos en el caso de demandas de Amparo Indirecto, que han sido subsanadas en virtud de presentar defectos originales (Artículo 146 de la Ley de Amparo).
- j) La asistencia a la Audiencia de Derechos que debe tener un inculpado por la supuesta comisión de un delito a fin de no privarlo a su derecho de defenderse adecuadamente. (Artículo 160 de la Ley de Amparo).
- k) La recepción del informe justificado en el que la autoridad responsable deja testimonio de las constancias indispensables para la ejecución de una sentencia de Amparo. (Artículo 169 de la Ley de Amparo).
- l) La devolución de los autos de sustanciación de un Amparo Directo, dentro del término de diez días, previa solicitud de pedimento. (Artículo 181 de la Ley de Amparo).
- m) El cuidado en la ejecución de las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población ejidal o comunal. (Artículo 232 Idem).

- n) La denuncia de tesis jurisprudenciales contradictorias. Toda esta enorme serie de funciones que debe de cumplir el Ministerio Público dentro del juicio de amparo reafirma plenamente el carácter de parte del Ministerio Público en nuestro Juicio de Garantías. El único aspecto contradictorio, que desentona con la obligación de vigilar el principio de legalidad, por parte del Ministerio Público, que le impone la Constitución, sin duda, es el Artículo 5o. de la Ley de Amparo, que nos habla de que el Ministerio Público "podrá..." ¿Debe ser potestativa la obligación de actuar del Ministerio Público?, ¿No sería mejor que se considerara obligatoria? Pensamos que sí, y que por lo tanto se hace meritoria una reforma a este artículo, estableciéndose con claridad que la intervención del Ministerio Público en el Amparo es esencialmente obligatoria.

III.3 FACULTAD DE DENUNCIA DE TESIS CONTRADICTORIAS DENTRO DE LOS JUICIOS DE AMPARO. (ARTS.- 195 y 195 BIS, DE LA LEY DE AMPARO)

Por la importancia que reviste esta atribución del Ministerio Público, le hemos dedicado una parte especial a fin de lograr una mayor amplitud en la explicación de este concepto que se da en virtud de que el Ministerio Público tiene la potestad, dentro de los juicios de Amparo en los que intervenga como parte principal, de denunciar las tesis jurisprudenciales contradictorias que sustente la Suprema Corte, como lo indica el Artículo 195 de la Ley de Amparo:

"Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los Juicios de Amparo de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrá denunciar la contradicción ante la Sala correspondiente de la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá que tesis debe prevalecer".

Reafirmando lo dispuesto en este artículo, el 195 bis de la misma Ley establece que:

"Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en materia de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales, o las partes que intervinieron en los juicios en

que tales tesis hubiesen sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Sala correspondiente de la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cual tesis debe prevalecer. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de diez días. La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en los juicios en que fueron pronunciadas".

La forma que debe revestir el ejercicio de la atribución de denuncia de tesis contradictorias, la encontramos sujeta a lo dispuesto por los artículos 196 y 197 de la misma Ley de Amparo, que nos dice que los funcionarios respectivos del Ministerio Público, deben hacer la denuncia por escrito, expresando el sentido de aquélla y designando con precisión las ejecutorias contradictorias y también que dicha denuncia y su resolución deben ser publicadas por el Semanario Judicial de la Federación.

La función de denuncia de tesis, si bien contribuye a dotar de coherencia a la labor jurisprudencial cuando ésta carece de ella, no llega a incidir en la problemática profunda de la falta de eficacia de la jurisprudencia, la cual no se logra con la simple denuncia de tesis, sino con la implementación de mecanismos que hagan verdaderamente obligatoria la jurisprudencia frente a quienes están directamente obligados a asegurar su cumplimiento, como son los jueces.

Si examinamos el capítulo de responsabilidades de la Ley de Amparo, nos damos cuenta de que no existe sanción específica para los jueces que no cumplen la jurisprudencia obligatoria. A falta de sanción específica para quienes incumplen la jurisprudencia obligatoria, se emplean algunos criterios como guía para determinar la obligatoriedad de la jurisprudencia, por ejemplo: "...Si existe jurisprudencia aberrante, inducta e infundada, pero que esté de acuerdo con los textos constitucionales, estimo que, desgraciada, pero inevitablemente, los señores ministros tienen el deber de respetarla; porque lo tienen de respetar la Constitución, que esté, en ese supuesto, en plena conformidad con tal jurisprudencia..." 10/

Desde luego, tal criterio de obligatoriedad de la jurisprudencia no es nada confiable, y careciendo de efectividad la obligatoriedad de la jurisprudencia, resulta inocua la facultad que se le atribuye al Ministerio Público de vigilar el cumplimiento de la jurisprudencia de leyes declaradas inconstitucionales.

Este breve examen que hemos practicado de la Ley de Amparo, nos revela que, con un criterio simplista, se le ha atribuido al Ministerio Público la calidad de parte en el Amparo. Las dudas que se tienen sobre la calidad de parte del Ministerio Público, en el Amparo, lejos de terminar con la Ley de Amparo, se acrecentan.

10/ Murillo, Guidebaldo. La Jurisprudencia Obligatoria. México. Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales. 1953. Pág. 154

III.4 LEGITIMACION DE LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO, A LA LUZ DE LA NECESIDAD DE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

¿Por qué se le han dado amplias facultades de intervención al Ministerio Público en el Juicio de Amparo?

En virtud de que al Ministerio Público Federal, se le atribuye la titularidad de la procuración de Justicia, que de acuerdo con la teoría y práctica de gobierno, implica el desarrollo de funciones tan importantes como:

- a) La humanización y la honestidad de la administración de Justicia.- Generalmente en el desarrollo de la administración de Justicia se manifiestan actitudes de deshonestidad y rigidez en la interpretación de varios actos de autoridad que deben ser corregidas. Si el Ministerio Público no contase con esta amplia gama de facultades, entonces no podría ser posible que se combatesen esos actos de deshonestidad en la administración de Justicia, particularmente hablando del Amparo, juicio que dada su importancia no deja de estar expuesto a la potencial mala fe de las partes que intervienen en él, quienes, aprovechándose de la magnanimidad de los efectos del Amparo, pueden dar cauce a sus intereses particulares, muy lejanos ciertamente, de la adecuada impartición de Justicia.

El capítulo de multas y sanciones puede ser considerado el medio más idóneo que previene la ley de Amparo para evitar que se produzcan actitudes aviesas, pero no obstante la validez de este capítulo, no sobra la intervención del Ministerio Público para cuidar del principio de legalidad.

- b) La efectiva realización de la política de justicia social en nuestro país.- El Ministerio Público, como auténtico representante social al cual no solamente la Ley de Amparo y la Constitución le han otorgado un importante cúmulo de facultades, sino también el ordenamiento civil, el mercantil, etc., debe tomar verdaderamente efectivos los postulados de justicia social que orientan nuestra administración de justicia. Sin las amplias facultades que le establece la Ley de Amparo al Ministerio Público, este no podría llevar a cabo de manera eficaz la concreción de los postulados de justicia social, concreción que puede advertirse en los siguientes casos específicos de actuación del Ministerio Público en el Amparo;

"...En materia obrera, afirmó que no prescribe el derecho de los trabajadores a reclamar las prestaciones que legalmente les corresponden a excepción de las expresamente limitadas por la ley.

En materia educativa, sostuvo la legalidad de las multas impuestas por los directores de Educación Federal por la renuencia de los patrones a

establecer escuelas (Artículo 123.- Fracc. XII), y en materia agraria, por una parte, afirmó que no es indispensable la reglamentación que señala el Artículo 5o. de la Ley Federal de Tierras ociosas...sostuvo en el asunto de los henequeneros que procede la expropiación de bienes muebles o inmuebles por causa de utilidad social, teniendo capacidad los Gobiernos Locales para imponer modalidades al régimen de propiedad privada". 11/

- c) La garantía de un encausamiento armónico y controlado del desarrollo económico y social del país.- Como representante social y del interés nacional, el Ministerio Público debe garantizar que el desarrollo económico y social de la Nación sea congruente y armónico, sin enfrentamientos entre los diversos grupos que pretenden un control de ese desarrollo para la satisfacción de sus intereses particulares:

"La violación de las leyes propicia la desconfianza y el caos en las relaciones entre agentes económicos públicos y privados. Es aquí donde interviene estratégicamente la procuración de Justicia como el elemento restablecedor del orden y reparador del daño ocasionado. Así la Justicia resuelve en última instancia los conflictos económicos y sociales". 12/

11/ García Téllez, Ignacio. Op. cit. Pág. 10

12/ Baeza Meléndez, Fernando. La Procuración de Justicia como Instrumento Jurídico de Desarrollo. México. Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República No. 12. Vol. II. Mayo-Junio 1981. Pág. 70

Con una gama reducida de facultades en el Juicio del Amparo, difícilmente el Ministerio Público podría cumplir eficazmente con la tarea de canalizar adecuadamente el desarrollo económico y social de la Nación.

- d) La coadyuvancia en el fincamiento efectivo de responsabilidad por parte de los servidores públicos.- Como titular del ejercicio de la acción penal en nuestro sistema jurídico, el Ministerio Público, debe consignar a un servidor público cuando, verificando la respectiva declaración de procedencia, o acreditados debidamente los elementos de prueba correspondientes, esté plenamente comprobada la responsabilidad de éste. Pero como titular de la procuración de Justicia, el Ministerio Público no debe atenerse exclusivamente a consignar servidores cuando haya presunta responsabilidad de éstos, sino que debe vigilar que esos servidores observen una actitud de estricto cumplimiento a las normas legales que orientan su conducta. En este sentido, no podría ser plena la labor del Ministerio Público si en el Juicio de Amparo no contase con las facultades que le atribuye la ley respectiva.
- e) La coadyuvancia con la función judicial.- Desde que se estableció la institución del Ministerio Público para que la judicatura no conociese la averiguación de los delitos, se empezó a considerar

al Ministerio Público como auxiliar de la función jurisdiccional, con innegable lógica;

"...es posible admitir que colabora (el Ministerio Público) con la actividad jurisdiccional, a través de sus funciones específicas porque en última instancia éstas obedecen al interés característico de toda organización estatal. Para el fiel cumplimiento de sus fines, el Estado encomienda deberes específicos a sus diversos órganos para que en colaboración plena y coordinada mantengan el orden y la legalidad; razón por la cual el Ministerio Público (órgano de acusación), lo mismo al perseguir el delito que al hacer cesar toda lesión jurídica en contra de los particulares, dentro de sus actos, es un auxiliar de la función jurisdiccional para lograr que los jueces hagan actuar la ley..." 13/

Esta función de colaboración, no se constriñe únicamente al proceso penal, sino que se extiende a toda clase de procesos, como el Amparo y, desde luego, dicha función no se llevaría a cabo puntualmente si el Ministerio Público careciera de las facultades que le atribuye la Ley de Amparo, sobre todo la de denuncia de tesis contradictorias.

13/ Colin Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. México. Edit. Porrúa. 1984. Pág. 92

CAPITULO IV

CARACTER DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL AMPARO

IV.1 CONCEPTO DE PARTE PARA EFECTOS DEL AMPARO.

Dentro del Juicio de Amparo encontramos la más amplia diversificación del concepto de parte, ya que en ésta intervienen con este carácter, diferentes entes e individuos que evidentemente no se dan en otras ramas procesales de nuestro sistema jurídico.

Para el doctor Burgoa "parte" es, dentro de un concepto genérico:

"Toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de ley, se reputa "parte", sea en un juicio principal o bien en un incidente". 1/

Como podemos ver, de esta definición se desprende que también es "parte" el que interviene aún en un incidente, ya que la dicción del derecho debatido, de todas formas es susceptible de afectarle dentro de su esfera jurídica, y refuerza el Dr. Burgoa su opinión en el siguiente sentido:

"Así, por ejemplo, las partes en un juicio son primordialmente el actor y el demandado, porque a favor o en contra de alguno de ellos se va a

1/ Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México. Pág. 329

decir el derecho en el procedimiento respectivo, pero puede acontecer que verbigracia, el depositario designado judicialmente, que no es parte en el pleito principal, asuma esa calidad en el incidente de remoción que contra él se promueva, ya que la resolución jurisdiccional interlocutoria que a dicho procedimiento incidental recaiga, lo considerará como sujeto de la dicción jurídica que establezca, pudiendo promover defensas, interponer recursos y, en general, goza de todos los derechos procesales que legalmente se imputan a una parte". 2/

Analizando desde el punto de vista estrictamente legal el supuesto carácter de "parte" que tiene el Ministerio Público en el Amparo, habremos de concluir indudablemente, que tal carácter está plenamente comprobado. Sin embargo, si el análisis lo enfocamos al punto de vista doctrinal, el carácter de "parte" del Ministerio Público ya no resulta tan claro.

Efectivamente, al no ofrecernos la Ley de Amparo un concepto de lo que es "parte" en el Juicio de Garantías, sino tan sólo enunciamos quiénes son las partes dentro de éste, debemos recurrir a los planteamientos doctrinales. En esta perspectiva, podemos ver dos apreciaciones acerca del concepto de parte:

2/ Idem.

"Parte es aquella entidad que está legitimada para pedir la actuación de la ley a través de los órganos jurisdiccionales y obtener, con ello, la tutela jurídica". 3/

"Son parte en el juicio las que figuran en la relación procesal, activa o pasivamente". 4/

El análisis de ambas perspectivas del concepto de "parte" nos revela una visión amplia del mismo y una corta. Si nos atenemos a la primera opinión conceptual, desde luego que el Ministerio Público y la autoridad responsable no son "parte" en el Amparo, porque no están esencialmente legitimados para intervenir en él, por la falta de perjuicio individual y concreto que sirve para activar al órgano jurisdiccional. Este criterio estrecho del concepto de "parte", privó de manera ostensible en la historia de la Ley de Amparo, toda vez que las leyes de Amparo de 1861, de 1869 y de 1872, no consideran como parte a la Autoridad Responsable, autoridad a la cual solamente se le concedía el derecho de informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley que se controvertieren. En suma, a la autoridad responsable solamente se le concedía el elemental derecho de ser oído. Sin embargo, en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, se le reconoce ya a la autoridad responsable el carácter de "parte", reconocimiento que

-
- 3/ Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo. México. Editorial Porrúa, Pág. 304
- 4/ Pallares, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. México. Editorial Porrúa. 1967. Pág. 413.

sirve para que en 1919 también se le reconozca, aunque implícitamente, el carácter de "parte" al tercero perjudicado.

Para ahondar un poco más en este concepto creemos también importante señalar, la diferencia entre legitimación en la causa y legitimación procesal; tal como lo señala Eduardo Pallares:

"Con frecuencia se confunde la legitimación en la causa con la legitimación procesal...Chiovenda hace la debida separación de ellas, y considera la legitimación en la causa como una condición para obtener sentencia favorable, mientras que la legitimación procesal la califica de presupuesto procesal. Parece evidente que si el proceso es cosa diversa de la causa, o sea del litigio, no puede ser lo mismo, estar legitimando en aquél, a estarlo en esta última...está legitimando el actor cuando ejercita un derecho que realmente es suyo, y el demandado, cuando se le exige el cumplimiento de la obligación que también es a cargo de él". 5/

También encontramos otra definición de "parte" más estrecha, en la cual no se estima al Ministerio Público como tal, por ejemplo:

"Parte es cualquiera de los litigantes, sea el demandante o el demandado. Mostrarse "parte" es presentar una persona pedimento al

5/ Ibidem. Pág. 140

tribunal para que se le entregue el expediente y pedir en su vista lo que le convenga". 6/

A partir del reconocimiento mencionado anteriormente a las definiciones últimas, puede decirse que el concepto de "parte" que prevalece dentro del Juicio de Amparo, no es el reducido, es decir, el que nos habla de la legitimación necesaria para tener la posibilidad de accionar en el juicio. No obstante, pensamos que el concepto necesariamente prevaleciente es el que nos habla de la legitimación necesaria para intervenir, (legitimación en la causa), en función de la imposibilidad casi absoluta que tienen las personas morales oficiales para recurrir al Amparo.

Un argumento contundente que sirve para inclinarnos por el concepto restrictivo de "parte", es la improcedencia del Amparo a favor de las autoridades, el cual no puede concebirse por la simple y sencilla razón de que las autoridades no pueden sufrir perjuicio en sus garantías individuales, ya que no las tienen, como ha quedado claro en el caso de la improcedencia del Amparo a favor del Ministerio Público contra las resoluciones del proceso penal que favorezcan al responsabilizado dentro del mismo:

"El Ministerio Público no puede sufrir esclavitud ni se le puede coartar la libertad de trabajo; no le es aplicable el Artículo 6o. que consagra la

6/ Lozano, Antonio de J. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicanas. México. Editorial J. Balleca y Cia. Editores 1905. Pág. 945

libertad de pensamiento; ni el 7o. que se refiere a la libertad de escribir y publicar escritos, etc., sólo confundiendo a la persona humana con una institución, se podría justificar válidamente que el Ministerio Público sufre violación en sus garantías individuales". 7/

Solamente en casos excepcionales, donde las autoridades limitan su imperio, como puede presentarse en algunas hipótesis de actuación del Instituto Mexicano del Seguro Social, puede concebirse la procedencia del Amparo a favor de las autoridades. Si razonamos detenidamente en el supuesto carácter, de parte que tiene la autoridad responsable dentro del Amparo, podemos ver con claridad que pese a ese sedicente carácter la autoridad sigue siendo esencialmente eso, autoridad.

"...podemos decir que el Ministerio Público, aunque se convierte en parte, jamás deja de ser autoridad, porque en ningún momento puede pensarse que abandone el interés social para defender un interés particular; aún más, en el Juicio de Amparo la ley dice que la autoridad responsable es parte en el Juicio, y no por ello significa que dicha autoridad pierda su carácter de tal y se convierte en un particular". 8/

En suma, estos argumentos nos señalan que a pesar de las virtudes del concepto de parte formal, el concepto de parte realmente imperante es el de parte material, parte representada por el agraviado por el acto de

7/ Pallares P. Eduardo. El Ministerio Público y el Amparo. México. Revista del Foro de México. No. 122-123, Mayo-Junio 1963. pp. 5-6

8/ Castro, Juventino. Garantías y Amparo. México. Editorial Porrúa 1986. pp. 101

autoridad, que siente un perjuicio grave individual y directo. Desde luego la calidad del tercero perjudicado puede ser descartada a la luz de los razonamientos que hemos expuesto, lo que nos lleva a concluir que en el Juicio de Amparo tenemos: la parte agraviada, la autoridad responsable y el tercero perjudicado.

IV.2 CONCEPTO DE AUTORIDAD, PARA EFECTOS DEL AMPARO.

La consideración de la autoridad responsable como "parte", efectivamente, no puede ser la de parte demandada en el juicio, debido a que el objetivo principal del Amparo no es la demanda de una prestación que pueda resarcir a la parte demandante, sino el restablecimiento del orden constitucional que le permita disfrutar de las garantías que le son propias.

Así lo constata un sector de la doctrina, que nos dice lo siguiente:

"El quejoso no exige ninguna prestación de la autoridad, ni demanda el cumplimiento de ninguna obligación, sino que plantea la controversia constitucional a que se refiere el Artículo 103 de la Constitución para que los Tribunales de la Federación en ejercicio de su jurisdicción propia, resuelvan si conceden o no el Amparo que se solicita; en otras palabras, declaren si existe o no la violación constitucional y, por tanto,

si es de otorgarse la protección demandada y, en su caso, reparar la violación, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía violada". 9/

En este sentido, debemos desechar abiertamente la calidad de parte de la autoridad responsable y tratar de conceptualarla, en consecuencia, como lo indica el Artículo 11 de la Ley de Amparo, que nos dice lo siguiente:

"Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".

Naturalmente, en esta concepción de autoridad responsable debemos excluir a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito. De la misma forma, no pueden ser considerados como autoridades responsables los organismos descentralizados, a menos de que éstos organismos actúen como autoridades, como en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando ejerce su facultad para determinar créditos fiscales.

Quizá este concepto que maneja la Ley de Amparo sea muy amplio para comprender lo que es la autoridad responsable, pero si es lo suficientemente claro para darnos a entender que la autoridad responsable no puede ser un particular, el cual, evidentemente, carece de la facultad de imperio para dictar, ordenar, ejecutar o tratar de

9/ Noriega Cantú, Alfonso. Op. Cit. p. 319

ejecutar el acto reclamado; la autoridad responsable tampoco puede ser únicamente la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, sino también la que ordena o dicta el acto reclamado.

IV.3 ¿ES EL MINISTERIO PÚBLICO PARTE?

Desde luego, el Ministerio Público no puede ser considerado como parte en el Amparo, y así lo han sostenido reiteradamente cierto sector de la doctrina y la misma jurisprudencia cuando nos hablan de la improcedencia del Amparo a favor del Ministerio Público en las causas penales.

En contrapartida de esta apreciación, alguna parte de la doctrina sostiene que sí se puede concebir el Amparo a favor del Ministerio Público al separar los siguientes argumentos:

"...el Ministerio Público también se encuentra en la situación de gobernado, y puede acontecer que el órgano jurisdiccional dicte una sentencia definitiva absolviendo al proceso que puede considerarse como ilegal, porque puede suceder que el juzgador que decide un recurso, lo haga en un sentido violatorio de las normas sustantivas o adjetivas aplicables en detrimento de las pretensiones procesales de dicha institución.

"Esa sentencia es indiscutiblemente un acto de autoridad que se emite en perjuicio de los intereses representados por el Ministerio Público, y éste, al encontrarse en una situación de gobernado, es decir, de parte, en obsequio del principio de igualdad procesal, debe tener expedita la acción constitucional para impugnar dicha resolución cuando le cause agravio". 10/

Con todo acierto, la doctrina que impugna la presunta calidad de parte que puede tener el Ministerio Público en el Amparo, nos señala que este no es sujeto de garantías individuales, que si se les concede Amparo, las demás autoridades demandarán también la misma legitimación, que no se puede convalidar la ineficiencia del Ministerio Público que se observó en dos instancias y otorgar además una tercera, etc. Pero al margen de la validez de estos argumentos, de ninguna manera podemos concebir al Ministerio Público como parte, porque se supone que esta institución es encarnación viva del principio de legalidad, o sea sinónimo de imparcialidad, como se destaca a continuación:

"El Ministerio Público, cuya misión característica consiste en promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés de la ley, personifica también, como lo ha sostenido el maestro Chiovenda, el interés público en el ejercicio de la jurisdicción, y como institución procesal no es

10/ Castellanos Tena, Fernando. El Ministerio Público en el Juicio de Amparo. Ponencia presentada en el Congreso de Procuradores. México. Revista Mexicana de Derecho Penal. No. 24. Junio 1963. p. 68

representante de ninguno de los Poderes del Estado, sino de la Ley".

11/

Si el Ministerio Público es el representante de la Ley, sin duda debe ser imparcial, cualidad que naturalmente no tiene una parte auténtica en un juicio, sea el de Amparo civil, mercantil, etc., en el que se intenta con todos los recursos legales disponibles hacer valer la pretensión que esgrime. Esta calidad de "representante de la ley", obliga a la Ley de Amparo a establecer en su Artículo 5o. Fracc. IV, la discrecionalidad de la intervención del Ministerio Público en nuestro Juicio de Garantías, discrecionalidad que de ninguna manera va de acuerdo con el supuesto carácter de parte de la institución, por lo que para ser congruente, la Ley de Amparo debe suprimir la caracterización de "parte" del Ministerio Público, lo que sería más aconsejable en función de los argumentos que hemos expuesto, o suprimir la discrecionalidad de la intervención del Ministerio Público, para que fuese más operante el concepto formalista de parte que maneja la Ley de Amparo.

11/ Graude, Desiderio. Intervención del Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo. México. Procuraduría General de la República. III Congreso Interamericano del Ministerio Público. 1963, p. 312

IV.4 ¿ES EL MINISTERIO PÚBLICO AUTORIDAD?

Si como hemos dicho el interés por el que obra el Ministerio Público es meramente abstracto, de defensa pura de la ley, entonces también deberíamos de concluir que el Ministerio Público no es autoridad responsable porque sería paradójico hablar de que al mismo tiempo la representación que actúa en defensa de la ley pueda operar contra ella, como indudablemente lo hace aquella autoridad que es señalada como responsable, en el Juicio de Garantías.

A esta consideración que nos demostraría que el Ministerio Público no es autoridad, podemos sumar la reiterada improcedencia que se ha declarado sobre el Amparo contra las resoluciones que toma el Ministerio Público al ejercitar o no la acción penal, o al presentar o no conclusiones acusatorias. En estas hipótesis, tanto el sector predominante de la doctrina, como la jurisprudencia, han reiterado que el Ministerio Público actúa en nombre de la sociedad, que no lo hace a título particular o de vendeta y, por lo tanto, que no procede el Amparo en contra de ese tipo de actos.

Pero hagamos también una pequeña consideración acerca de la función exclusiva del Ministerio Público, que es la del ejercicio de la acción penal, la cual encontramos que por su naturaleza pertenece al Estado, y por lo tanto, es de carácter eminentemente público; en consecuencia, el Ministerio Público, que es la institución a la que se le ha encomendado su ejercicio por el Artículo 21 de la Constitución General de la

República, carece de facultades para abandonarla o para desistirse de ella.

Con lo que nos exponen la doctrina y la jurisprudencia acerca de que el Ministerio Público tiene que ejercer funciones en nombre y representación de la sociedad, bastaría para dar por sentado que el Ministerio Público no puede ser considerado de ninguna manera como autoridad responsable, sin embargo, la ley es pródiga con los funcionarios contra quienes se ha interpuesto un recurso de Amparo, los ha facultado para rendir pruebas y aún alegar en derecho, pero rehusándoles una denominación que los invista de personalidad jurídica en el juicio.

Pues bien, si la autoridad no es "parte", no puede figurar en la sustanciación por medio de un representante, porque es demasiado absurdo para ser aceptado, suponer que una persona no es parte en un juicio y aceptarla sin embargo por medio de un mandatario legalmente aceptado.

De lo anterior, se pudiera desprender que las funciones atribuidas al Ministerio Público en el Amparo no pueden corresponder a la autoridad responsable, la que solamente hablando en un sentido contradictorio pudiera ser considerada como encargada de velar por el principio de legalidad.

IV.5 NATURALEZA DE LA FUNCION DEL MINISTERIO PUBLICO.

Si no es parte, ni tampoco autoridad el Ministerio Público en el Amparo, ¿Cómo podemos conceptualizar la intervención de esta institución en el Juicio de Garantías?. Posiblemente como la de un tercero que, con todos los medios legales y técnicos de los que dispone, coadyuva con la jurisdicción especializada de Amparo a las realizaciones de los objetivos específicos encomendados a éste, al igual que con toda la administración de la justicia en general. En esta función, el Ministerio Público no puede representar de ninguna manera los intereses particulares de los agraviados por un perjuicio individual, grave y directo ni los intereses de la autoridad responsable, que a todas luces y por todos los medios posibles trata de demostrar la legalidad de los actos que le reclaman y el respeto que presuntamente profesa por nuestro Estado de Derecho.

Estas conclusiones a las que hemos arribado desde el punto de vista teórico, acerca de las funciones del Ministerio Público en el Amparo, se contradicen por la práctica de actuación y de organización del Ministerio Público en el Amparo.

Sobre el primer aspecto de la práctica, abundaremos en el siguiente capítulo. Sobre el segundo, cabe señalar que se ve envuelto por una tremenda paradoja. Por un lado, el Ministerio Público actúa como "representante de la ley y del interés social", pero, por el otro opera

como representante de la autoridad responsable, en sus funciones de Consejero Jurídico del Gobierno, que son totalmente incompatibles respecto a las que tiene como Representante Social.

Como Consejero Jurídico del Gobierno, evidentemente tenderá a favorecer los intereses de éste y entonces vemos cómo la demostración teórica de la imparcialidad del Ministerio Público cae por tierra. Esta contraposición de intereses que se presenta prácticamente en todos los Amparos, aunque en menor grado cuando la autoridad que es señalada como responsable no pertenece directamente a la Administración Pública centralizada, ha sido advertida y plenamente denunciada con éxito por ilustres tratadistas, entre los que destaca desde luego, Luis Cabrera, con su famoso ensayo intitulado "La Misión Constitucional del Procurador General de la República"; pero desafortunadamente, no ha sido bien canalizada esta denuncia, salvo en aquella época en donde privó la Comisión Intersecretarial creada para formular proyectos, iniciativas de ley, decretos, etc., comisión que fue abortada por el argumento de que la función de salvaguardar el principio de legalidad, debe corresponderle a una sola dependencia; argumentó que desgraciadamente no fue acompañado por la consideración de que la entidad encargada de velar por el principio de legalidad debe ser lo más independiente posible del Poder Ejecutivo y en general de los otros dos Poderes. Esta consideración no solamente opera dentro de nuestro medio práctico doctrinal, sino también la encontramos en la doctrina extranjera, la que nos dice que es conveniente separar las funciones de

Procuraduría de las de Consejería de Gobierno. Podemos ver como un ejemplo, el caso de España, país en el que se opina lo siguiente acerca de la confusión de funciones de la Procuraduría y la Consejería de Gobierno;

"...confiar a un mismo oficial la guarda de dos intereses diferentes, el de la Ley y el del Gobierno, conduce inevitablemente a la negación de uno y otro. La doctrina clásica aludía al problema, declarando que estas dos calidades no se ejercen jamás simultáneamente, sino sucesivamente: el Ministerio Público es funcionario en su "parquel" y sólo magistrado en las audiencias". 13/

En el mismo tenor, se expresa la doctrina argentina:

"El régimen del Decreto Orgánico de Tribunales, respondiendo a un criterio que confunde sus funciones, altera su naturaleza y conspira contra su autonomía por lo cual no puede contribuir a su adecuado desempeño dentro del marco y conforme a la dinámica que presupone el nuevo procedimiento penal". 14/

Una innovación que perfeccionaría, sin duda, el funcionamiento de nuestro Amparo, es la separación de funciones de Procuraduría y de Asesoría de Gobierno del Ministerio Público para que la primera clase

-
- 13/ Fairén Guillén, Victor. Las Leyes Orgánicas y el Ministerio Fiscal. Madrid. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales. Tomo XXI. Sep. - Dic. 1968. pág. 499
- 14/ Textier, Angel. La Reforma Procesal Penal y el Papel del Ministerio Fiscal. Argentina. Revista de Estudios Procesales No. 10. Dic. 1971. Pág. 101

de funciones se otorgue a una hipotética Secretaría de Justicia o, como se hizo en el pasado, a una Comisión Intersecretarial, en la inteligencia de que la representación de la ley sea verdaderamente una representación imparcial, no empañada por los intereses de las autoridades responsables.

En su defecto, la representación del "interés de la ley" puede darse al Ministerio Público, y la de Consejería del Gobierno al organismo especializado que se cree para tal efecto. Pero, lo cierto es que, como sea la división de competencias, ésta debe producirse para que sea verdaderamente efectiva la salvaguarda del principio de legalidad.

Aquellos que se oponen a la separación tan necesaria, como lo fue Emilio portes Gil, nos dicen que más que defectos en la organización y funcionamiento del Ministerio Público, son defectos de "hombres" y, que mejorando la disciplina, se podrá aspirar a que el Ministerio Público pueda cumplir cabalmente su doble función.

Empero, no obstante la validez que pueda tener este razonamiento, consideramos que siempre es muy conveniente mantener un buen mecanismo institucional, en vez de dejarlo al hecho circunstancial de que exista cierta rigidez dentro de esta institución, mecanismo que permita el mejor desempeño de las funciones del Ministerio Público porque, como veremos, no es suficiente con la buena conciencia de los servidores públicos adscritos al Ministerio Público, y ello repercute

naturalmente, en detrimento de la fiel observancia del principio de legalidad.

CAPITULO V

LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL AMPARO

V.1 EFICACIA DE LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO, EN LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Cuando uno se atiene a las estadísticas oficiales, se habría de concluir irremediablemente que el Ministerio Público contribuye efectivamente al cabal cumplimiento del principio de legalidad.

Esa conclusión automática, surge del análisis que podemos practicar a las Conferencias Nacionales de Procuradores; y tomando como ejemplo a una de ellas, la de 1960, podremos observar algunas interesantes recomendaciones que formula la institución del Ministerio Público para el cumplimiento de su labor, como las siguientes:

- 1) Una reforma a la Ley de Amparo en cuanto a denuncia de tesis contradictorias.- Si revisamos cuidadosamente el capítulo de jurisprudencias de la Ley de Amparo, al cual ya nos hemos referido anteriormente aunque en forma somera, habremos de notar que el artículo 197 de la Ley citada, nos habla de la resolución de Tesis contradictorias entre la Suprema Corte de Justicia y los Colegiados para, inexplicablemente, al momento de establecer la posibilidad de denuncia de tesis contradictorias, solamente nos habla de la legitimación del Procurador y de las partes en los respectivos juicios... para denunciar la

contradicción de tesis de la Suprema Corte en materia de su competencia, pero no de denuncia de tesis contradictorias entre la Suprema Corte y los Colegiados, lo cual representa una grave falla de la Ley de Amparo, en el sentido de que no se reafirma la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte frente a los Colegiados y estos, en papel de "pequeñas Cortes", establecen con pleno albedrío su jurisprudencia que puede llegar a contrariar a la de nuestro máximo tribunal.

Advirtiéndose esta circunstancia anómala, en el Congreso Nacional de Procuradores citado, se emitió la proposición de reformar el Artículo 107 de la Constitución General de la República, inciso VIII, párrafo C, para que se cree un recurso en contra de las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito que, contrariando la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación impidan al Estado la defensa de los intereses sociales y agregan que en su caso, se debía adicionar el artículo 195 de la Ley de Amparo para que el Estado a través de sus órganos jurisdiccionales, denuncie ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las tesis contradictorias en los Tribunales Colegiados de Circuito o bien las que sean en relación con la Jurisprudencia bien definida, que se aplique con menoscabo del interés social que representa.

- 2) Una reestructuración profunda de la organización judicial.- En el mismo Congreso Nacional se examinaron las relaciones entre el Ministerio Público y la judicatura, y se llegó a la conclusión de que no existía un adecuado número de jueces para solventar las necesidades de la administración de justicia a nivel local. Se apuntaron diversos casos concretos y por todo ello, la Asamblea aprobó por unanimidad que los señores Procuradores realicen el detenido estudio de las actuales judiciales locales y a sus respectivas legislaturas y en su caso al Poder Judicial Federal, una nueva y mejor distribución de esas jurisdicciones, atendiendo tanto a las exigencias demográficas como a las condiciones geográficas.

Estas y otras muestras más de un presunto cumplimiento de la función del Ministerio Público, como denuncia de tesis en materia de títulos de crédito y de comprobación del cuerpo del delito de homicidio, pueden citarse para argumentar en contra de la separación de funciones del Ministerio Público, que ya hemos apuntado.

Empero, no obstante estas apariencias de buen cumplimiento, el Ministerio Público deja mucho que desear en su papel de adalid del principio de legalidad.

- 3) Las violaciones que comete en ejercicio de sus funciones como conductor de la averiguación previa y titular exclusivo del ejercicio de la acción penal. El Ministerio Público, como lo ha declarado la doctrina, los propios funcionarios de la institución y la misma jurisprudencia, tiene amplias facultades para el desarrollo de sus funciones de averiguación previa y de consignación y que, a pesar de las posibles limitaciones de tiempo que pueda tener, no existe realmente un auténtico parámetro legal que permita el control de la actividad del Ministerio Público.

"...el Constituyente nunca pensó que ese plazo de veinticuatro horas (que se menciona como supuesto límite a la averiguación previa), era lo que debía durar la averiguación previa, la cual además apenas se vislumbraba, ya que dicha etapa se desarrolló como consecuencia inmediata del complicado aparato de investigación y persecución de los delitos varios años después..."

1/

Estas amplias facultades discrecionales del Ministerio Público, son acordes en toda la extensión de la palabra, con la calidad supuesta de la institución como representante de la Ley del interés social, las que sin duda deberían obligar al Ministerio Público a cumplir cabalmente con el principio de legalidad. No obstante, lejos de predicar con el

1/ Rojo González, Alfredo. Término Necesario en la Averiguación Previa. México. Anuario Jurídico XII. 1985. Pág. 421.

ejemplo, el Ministerio Público no se ciñe a las normas legales, y a través de sus agentes, comete todo tipo de abusos contra las personas que son señaladas como presuntos responsables y también contra aquellos que no lo son.

La doctrina, la jurisprudencia y los mismos funcionarios del Ministerio Público se han preocupado por corregir estos abusos y para tal efecto han puntualizado proposiciones de reforma a nuestro sistema legal, como la siguiente:

"Que el Artículo 21, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforme en los siguientes términos:

- a) Artículo 21.- 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 inmediato de aquel, teniendo facultades exclusivamente el Ministerio Público de recibir declaración de los inculcados, siempre que estén asistidos de su defensor". 2/

- b) La no obligatoriedad de la jurisprudencia frente al Ministerio Público.- Como "Representante de la Ley"; el Ministerio Público está legitimado para denunciar tesis contradictorias de jurisprudencia y recíprocamente, se supondría, que el Ministerio

2/ Robles Dominguez, Enrique. La Tortura. México. Anuario Jurídico XII. 1985. Pág. 394

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Público estaría obligado por la misma jurisprudencia. Sin embargo, esto no es así, por las conclusiones a las que arribó el multicitado Congreso Nacional de Procuradores.

"...La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obligatoria para dicho tribunal, cuando actúa en pleno, para su Presidente, sus Salas, Tribunales Colegiados de Circuito y Unitarios, así como Jueces de Distrito, Tribunales de Estados y Juntas de Conciliación y Arbitraje, no lo es para el Ministerio Público en ninguna de sus actuaciones, ni aún para formular sus pedimentos en juicio de Amparo o en proceso, ya que aquellos no adquieren fuerza obligatoria, sino cuando son obsequiados por la autoridad Judicial, pues el Ministerio Público, la defensa y demandado en todo juicio, son partes dentro del procedimiento y a dichas partes no pueda obligarlos la citada Jurisprudencia". 3/

Estas conclusiones del Congreso pueden verse robustecidas por una interpretación ortodoxa del Artículo 133 Constitucional que manda a los jueces salvaguardar la Constitución y subsidiariamente a las autoridades legislativas y ejecutivas, entonces la obligación principal de observar la Jurisprudencia es para el mismo Poder Judicial. Sin embargo, si consideramos que el Ministerio Público, en su calidad de garante del principio de legalidad, está igualmente comprometido que el

3/ Del Río Govea, Manuel. La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es obligatoria para el Ministerio Público. Conferencia Nacional de Procuradores. Op. Cit. pp. 268-269

Poder Judicial en salvaguardar la Constitución. (¿No está también obligado a observar la Jurisprudencia?). (¿No resulta una contradicción que el Ministerio Público pueda denunciar tesis contradictorias si no se encuentra obligado por ellas?).

Pudiéramos aceptar que el Ministerio Público no se encuentra obligado por la Jurisprudencia de los Colegiados de Circuito, pero, ¿En relación con la Suprema Corte?

Concluir que no está obligado el Ministerio Público por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, es como colocar al Ministerio Público por encima del máximo Tribunal y esa superioridad, aceptada veladamente por las conclusiones del Congreso Nacional de Procuradores, es una muestra sensible del poco respeto que profesa el Ministerio Público al principio de legalidad, poco respeto que nos obliga a replantear la conveniencia de separar las funciones de Asesoría Gubernamental y la de Procuraduría del Ministerio Público.

V.2 EFICACIA DE LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO, PARA EVITAR Y ELIMINAR EL REZAGO EN EL AMPARO.

Sin duda, un buen parámetro para medir la eficacia de la función del Ministerio Público, es observar el rezago que guarda la administración de la Justicia Federal en cuanto al Juicio de Amparo se refiere.

Con todo el cúmulo enorme de facultades que tiene el Ministerio Público a su favor, la obligación que le impone la Ley de Amparo al Ministerio Público de procurar que no se archive ningún juicio pendiente de resolución, parece de fácil culminación, pero, ¿Cuál es la realidad?

Pese al conjunto de facultades que tiene el Ministerio Público, el rezago en el Amparo se mantiene en forma alarmante. Desde 1959, se manejan cifras que nos muestran un enorme rezago en las resoluciones de la Justicia Federal:

"...En el año de 1959, el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía un rezago de 2,346 asuntos, y para el año de 1965, el rezago del Pleno había aumentado a 3,451 asuntos pendientes, lo que determina en un breve lapso de cinco años, un aumento considerable del problema del rezago, derivado de un incremento de negocios pendientes cercano al cincuenta por ciento". 4/

4/ Arellano García, Carlos. El rezago en el Amparo. México. Editorial Stylo. 1966. Pág. 19

Ni con la creación de los Tribunales Colegiados pudo concebirse una solución al problema del rezago:

"Durante el tiempo comprendido del primero de Diciembre de 1963, al treinta de Noviembre de 1964, había en los Tribunales Colegiados de Circuito de la República, una existencia anterior de 3,305 negocios; ingresaron 8,789 asuntos nuevos y se despacharon un total de 8,393; quedó un rezago de 3,701 negocios, lo que significa que también existe problema de rezago en los expresados Tribunales.

"En 1965 se despacharon 10,974 asuntos, habiendo ingresado 9,615, reduciéndose por tanto el rezago de 2,342 asuntos pendientes". 5/

¿Y la actuación del Ministerio Público para evitar el rezago? No puede ser calificada más que de decepcionante si nos atenemos a las estadísticas de tramitación de Juicios de Amparo en los que ha intervenido el Ministerio Público en los Juzgados del Distrito Federal durante el período del 1o. de Septiembre de 1963 al 23 de Agosto de 1964.

ADSCRIPCION	EXISTENCIA INICIAL	QUE EN		
		ENTRADAS	SALIDAS	TRAMITE
Primero de Distrito en Materio Penal	110	2,028	1,903	235
Segundo de Distrito en Materio Penal	81	1,254	1,271	64
Tercero de Distrito en Materio Penal	36	998	991	43
Primero de Distrito en Materio Admtva.	267	1,670	1,490	447
Segundo de Distrito en Materio Admtva.	568	2,657	855	2,370
Primero de Distrito en Materio Civil	256	385	372	269
Segundo de Distrito en Materio Civil	<u>296</u>	<u>630</u>	<u>657</u>	<u>269</u>
	1,614	9,622	7,539	3,697 6/

Muy lejos de resolver el rezago en el Amparo está la actuación del Ministerio Público y, en contrapartida, una posible solución al problema se está vislumbrando con la aplicación de las reformas de la Organización del Poder Judicial Federal de 1987, que teóricamente han convertido a la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional.

En consonancia con este barrunto de solución en el rezago, se propone por parte de la doctrina, la adopción de la declaratoria general de inconstitucionalidad, la revaloración del sentido casacionista de Amparo, la imposición de fuertes multas por el mal uso del Amparo, etc., y fuera de este marco de proposiciones se encuentra la consideración de la actuación del Ministerio Público en el Amparo por el sentido negativo, parcial, de los pedimentos del Ministerio Público en el Amparo.

6/ Procuraduría General de la República. Memoria de la Procuraduría General de la República. 1963-1964. P.G.R. Pág. 379

actuación del Ministerio Público en el Amparo por el sentido negativo, parcial, de los pedimentos del Ministerio Público en el Amparo.

V.3 SENTIDO DE LOS PEDIMENTOS DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL AMPARO.

Se supone que dichos pedimentos no deben ser parciales ni para la autoridad responsable, ni para el quejoso, que siente un agravio personal, grave y directo en sus garantías individuales. Sin embargo, esto no es así como lo refleja con claridad la doctrina:

"...En los juicios en que alguna autoridad administrativa o la Hacienda Federal intervienen, ya sea como actores o como demandados, el papel de Ministerio Público es todavía más desviado, pues en el 99% de los casos la Procuraduría tiene que prescindir de su propio criterio, acumulándolo al de la autoridad interesada en la contienda, de manera que el Agente del Ministerio Público, se reduce al carácter de mera personalidad, sosteniendo a ciegas y muchas veces contra su propio parecer, las pretensiones de la autoridad administrativa, pero de esto, a que el Ministerio Público y Consejero Jurídico del Gobierno se convierta en el tipo de los abogados consultores oficiales, que sirven solamente para dar forma legal a las arbitrariedades que se piensan cometer, no hay más que un paso". 7/

7/ Noriega Cantú. Op. cit. pp. 354-355

Efectivamente, basta analizar algunos de los pedimentos que formula el Ministerio Público para darnos cuenta que sus pedimentos se inclinan hacia la causa de la autoridad administrativa:

"...El Artículo 16 de la Ley sobre Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica no está derogado por la Ley de Hacienda Departamental del D.F. Toca No. 27/64 Cfa. de Fuerza del Sureste de México...El Tribunal Fiscal de la Federación no tiene competencia para conocer de la controversia respecto de la Declaración de Insubsistencia de la Exención de Uso de Agua de Pozo Artesiano. Toca No. 3843/63...No es violatorio de garantías el Decreto que fija el Impuesto del 1% para fines educacionales..." 8/

¿Cómo considerar al Ministerio Público una parte equilibradora en el Amparo si existe una clara parcialidad hacia las autoridades responsables?. Solamente sosteniendo a ultranza la supuesta calidad de "parte neutra", de "parte equilibradora", del Ministerio Público en eco con la prevalencia presunta del Estado de Derecho en nuestro sistema jurídico, es posible hablar de que el Ministerio Público cumple con su labor de regulación.

La realidad, patética como siempre, nos muestra que es difíciles que el Ministerio Público pueda desdoblarse en dos personalidades distintas, abogando por un lado a favor del equilibrio y del principio de legalidad y

8/ Supra Nota.

por otra en favor de la causa de la autoridad responsable, causa por la que se siente más identificado si pensamos en la dependencia estrecha de remuneración y nombramiento que tiene con el Jefe del Ejecutivo.

Ese ficticio desdoble de la personalidad, tan propugnado por aquellos que sostienen "el espíritu original de la Carta de 1917", solamente es concebible cuando el Ministerio Público actúa en causas donde no se ve envuelta una autoridad responsable, como las de tutela, de divorcio, de partición y adjudicación de herencia, etc. En estas causas es perfectamente factible concebir al Ministerio Público en el papel de auténtico y desinteresado representante social, que puede defender los intereses de los particulares. Pero en el Juicio de Amparo, juicio que no puede concebirse sin una autoridad responsable, ese desdoble de personalidad es prácticamente quimérico y ello naturalmente, nos obliga a pensar nuevamente a la conveniencia de separar la función de Procuraduría de la de Consejería Gubernamental.

V.4 ¿COMO HACER QUE LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL AMPARO SEA DE VERDADERA INSTANCIA EQUILIBRADORA, NO COMPROMETIDA CON LOS INTERESES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE?

Para resolver esta pregunta existen bastantes alternativas. Una de ellas la podemos centrar en que, como dicen los apologistas de la confusión de funciones del Ministerio Público, se revalorice la conducta de los servidores públicos integrados al Ministerio Público y se les impongan las sanciones adecuadas en caso de que no cumplan cabalmente con su función en el Amparo.

Esta alternativa, plausible sin duda, se encuentra en el círculo vicioso del "control interno" que se da en el Ministerio Público, control que ha demostrado ser ineficaz, sujeto a las condiciones políticas del momento y al capricho de las autoridades del Ejecutivo, las que, lejos de aplicar sanciones contra los agentes del Ministerio Público que favorecieron injustificadamente a la autoridad responsable, se harían de la vista gorda, lo que, desde luego, no sucedería si el Ministerio Público favoreciera al quejoso en un Amparo, hipótesis que provocaría algún tipo de represalia contra el servidor del Ministerio Público que favoreciera esa causa.

La doctrina, preocupada por el buen funcionamiento del Ministerio Público, ya nos ha advertido acerca de los defectos del "control interno".

"...el control interno es ajeno al concepto y a la naturaleza de lo que debe llamarse control, que significa inspección, registro e intervención

reguladora de una función y supone la interferencia de un órgano distinto para que dé un criterio de mayor imparcialidad, por lo que es obvio que tal recurso no ofrece garantías de acuerdo y no se ve la utilidad de tocar las diversas piezas de un teclado que han de dar una misma y sola nota". 9/

Definitivamente, la opción de "control interno", no es la más adecuada para fortalecer el aspecto de la "regulación equilibradora" del Juicio de Amparo.

El Maestro José Padilla llega al extremo de opinar que la supresión del ministerio público traería inherente que el amparo se tramitara en menos tiempo y con menos molestias para las partes y hace los comentarios siguientes:

- a) El Ministerio Público federal es la parte menos brillante del amparo; no siempre interviene y cuando lo hace, el juzgador no toma en cuenta sus peticiones.
- b) La ley de Amparo en la fracción IV del artículo 5o., faculta a esta parte para interponer recursos pero la Suprema Corte no se los admite y menos cuando la responsable ha consentido la resolución.^{10/}

9/ Matos Escobedo, Rafael. El Juicio de Amparo contra la Indebida Inercia del Ministerio Público. Criminalia. México, No. 5, Año XXIII. Mayo 1957. pp. 307-308

CONCLUSIONES

1. La Institución del Ministerio Público, importante a lo largo de la historia de nuestra administración de Justicia, debe ser siempre perfeccionada para que responda a la apremiante necesidad de seguridad jurídica que tienen los ciudadanos, seguridad que debe ser satisfecha por el cumplimiento cabal del principio de legalidad en nuestro sistema.
2. La instauración del llamado "monopolio del ejercicio de la acción penal" fue altamente positivo, en virtud de que los jueces de las causas penales, dejaron de conocer por motu proprio de estas causas, y, en consecuencia, dejaron de politizarse. Sin embargo, esta instauración tuvo defectos desde su origen, al no haberse señalado con precisión, ni en la Constitución, ni en la legislación secundaria, límites a la actividad del Ministerio Público.
3. En igual forma, la atribución del Ministerio Público de regular el proceso de Amparo es muy plausible sin duda, en virtud de que el juez de Amparo aún con las más amplias facultades, no puede resolver los agudos problemas de su rezago.

4. Sin embargo, en idéntico tenor al ejercicio de la acción penal, la atribución de la función reguladora en el Amparo, tiene el defecto de concentrarse en una institución que a la vez es representante del Gobierno y supuesto representante del interés social y de la Ley.

5. La doctrina a favor de la concentración de funciones en el Ministerio Público, cuyo exponente principal ha sido Emilio Portes Gil, considera que con una adecuada disciplina y una buena conducta moral de los servidores del Ministerio Público, basta para que la función doble se lleve eficazmente a cabo; sin embargo, esto no es así, dados los resultados limitados que llega a tener el Control Interno del Ministerio Público.

6. No solamente con los efectos limitados del Control interno se demuestra la incongruencia de la posición de quienes defienden la concentración de funciones, sino también en la discrecionalidad que tiene el Ministerio Público para intervenir en los Juicios de Amparo, discrecionalidad que no debería existir si el Ministerio Público es un auténtico representante de la ley y del interés social, calidad que le obliga a participar en todas las causas de Amparo, que esencialmente siempre son de interés público.

7. Si se pretende que la intervención del Ministerio Público, sea de una auténtica parte equilibradora del Amparo, es necesario que se reforme

el Artículo 5º. de la Ley de Amparo para que tenga una constante intervención de regulación en él.

8. Pero todavía más que esta reforma, es necesario que se implante una Secretaría de Justicia, u órgano afín, para que se produzca una auténtica depuración de la función de regulación del juicio de Amparo que, a pesar de sus amplias atribuciones, poco ha logrado resolver en la lucha constante por evitar los abusos de las partes en el Amparo; la arbitrariedad de las autoridades responsables y la desconfianza hacia la administración de Justicia.
9. Resulta verdaderamente difícil poder llamar "parte equilibradora", al Ministerio Público en el Amparo si la mayoría de sus pedimentos en el Juicio de Garantías se dirigen a favorecer la causa de las autoridades responsables, por lo que con la creación de una Secretaría de Justicia que, solamente dependiera material, pero no formalmente del Ejecutivo, se estaría más cerca del concepto de imparcialidad de la función de parte equilibradora en el Juicio de Garantías.
10. No solamente esta implantación de la Secretaría de Justicia serviría para obtener mayor imparcialidad en la función reguladora, sino que también se obtendría mayor coordinación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el desarrollo del proceso legislativo.

11. La implantación de la Secretaría de Justicia u órgano con atribuciones análogas, no es una alternativa secundada por cierto sector de la doctrina nacional, sino también por la práctica y doctrina en otros sistemas extranjeros, lo que demuestra que el problema de la imparcialidad en la administración de Justicia es un fenómeno de dimensiones mundiales.

12. Si en nuestro sistema se pretende seguir conservando "la tendencia innovadora" que le ha caracterizado, puede seguir haciéndolo significativamente, con la implantación de esta Secretaría de Justicia, lo cual, como es de suponerse, no resultaría un remedio mágico para resolver el problema del rezago en el Amparo, pero sí un factor que contribuiría determinadamente a su posible abatimiento.

BIBLIOGRAFIA

- Cabrera Luis y Portes Gil Emilio. La Misión Constitucional del Procurador General de la República.
- Soberanes Fernández José Luis. El Ministerio Público en la Epoca Colonial.
- Senado de la República. Documentos Históricos Constitucionales.
- Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimiento.
- Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales.
- Briseño, Humberto. El Principio Acusatorio en el Proceso Penal.
- Baeza Melendez, Fernando. La Procuración de Justicia como Instrumento Jurídico de Desarrollo.
- Diario de Debates del Congreso Constituyente.
- García Téllez, Ignacio. Una etapa del Ministerio Público Federal.
- Barra Mexicana, Colegiado de Abogados. Por una Secretaría de Justicia.
- Fix Zamudio, Héctor. La Función Institucional del Ministerio Público.
- Cabrera, Luis. La Misión Constitucional del Procurador General de la República.
- Fix Zamudio, Héctor. Comentarios al Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Rojo González, Alfredo. Término Necesario para la Averiguación Previa.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo.
- Fix Zamudio, Héctor. La Administración de Justicia.
- Murillo, Guidebaldo. La Jurisprudencia Obligatoria.

- Pallares, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo.
- Lozano, Antonio de J. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicanas.
- Pallares, Eduardo. El Ministerio Público y el Amparo.
- Castro, Juventino. Garantías y Amparo.
- Robles Domínguez, Enrique. La Tortura.
- Del Río Govea, Manuel. La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es obligatoria para el Ministerio Público. Conferencia Nacional de Procuradores.
- Arellano García, Carlos. El Rezago en el Amparo.
- Procuraduría General de la República. Memoria de la Procuraduría General de la República, 1963-1964.
- Matos Escobedo, Rafael. El Juicio de Amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público.
- Padilla, José R. Sinopsis de Amparo.
- Castellanos Tena, Fernando. El Ministerio Público en el Juicio de Amparo.- Ponencia presentada en el Congreso de Procuradores.
- Graude, Desiderio. Intervención del Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo. Procuraduría General de la República.
- Fairén Guillén, Victor. Las Leyes Orgánicas y el Ministerio Fiscal. -Madrid- Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales. Tomo XXI.
- Texier, Angel. La Reforma Procesal Penal y el Papel del Ministerio Fiscal. -Argentina.- Revista de Estudios Procesales Núm. 10.