



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

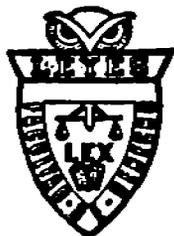
EL JUICIO DE AMPARO Y LA FUNCION DEL MINISTERIO PUBLICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

SAMUEL GALICIA PATIÑO



ASESOR: LIC. CESAR GONZALEZ RIVERA VEGA



CIUDAD UNIVERSITARIA

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

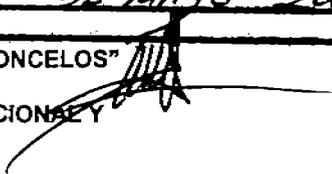
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: SAMUEL GALICIA PATIÑO

FECHA: 26 DE MAYO 2006

FIRMA: 

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, D. F., abril 6 de 2006.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **GALICIA PATIÑO SAMUEL**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"EL JUICIO DE AMPARO Y LA FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO"**

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO.


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*mprm.



FACULTAD DE DERECHO.
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO
PRESENTE.

DISTINGUIDO MAESTRO:

He revisado la tesis *«El Juicio de Amparo y la Función del Ministerio Público»*, que para obtener el grado de licenciado en derecho elaboró el alumno Samuel Galicia Patiño.

Se trata de una tesis que hace un análisis amplio de la historia y la intervención del Ministerio Público en el juicio de amparo y propone ampliar su función respecto del cumplimiento de las sentencias de amparo.

El trabajo cumple con los requisitos que establecen los artículos 19, 20, 26, 28 y 29 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, ya que cuenta con una exhaustiva investigación bibliográfica, está elaborada con pulcritud y buena redacción.

En razón de lo anterior considero que el trabajo reúne las exigencias reglamentarias para, con base en él, sustentar el examen profesional.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CD. Universitaria, D. F., a 27 de marzo de 2006.

Lic. César Garzurieta.
Profesor Adjunto al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

DEDICO ESTE TRABAJO A:

DIOS, POR DARME LA OPORTUNIDAD DE VIVIR

**CON CARÍÑO Y AMOR A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MÉXICO POR DARME LA OPORTUNIDAD DE ESTUDIAR EN LA MÁXIMA
CASA DE ESTUDIOS**

**A LA FACULTAD DE DERECHO POR ABRIRME SUS AULAS PARA
SER MEJOR CADA DIA**

**AL LICENCIADO CESAR GARIZURIETA POR SU GRAN APOYO Y
DEDICACIÓN EN EL PRESENTE TRABAJO**

CON UN GRAN RESPETO AL HONORABLE JURADO

**A MIS PADRES POR SER UN PILAR EN MI VIDA Y SU APOYO EN MI
FORMACIÓN PROFESIONAL**

**PARA MIS HERMANOS: LUIS, ALFONSO, ROCIO, ROSALÍA,
EVANGELINA Y LUCIA**

**+
A FERNANDO LIMA ROMERO POR HABER SIDO UN
GRAN AMIGO**

«EL JUICIO DE AMPARO Y LA FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.»

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO I. HISTORIA DEL MINISTERIO PÚBLICO.	3
1.1.- CONCEPTO.	11
1.1.1. GUILLERMO COLÍN SÁNCHEZ	12
1.1.2. MANUEL RIVERA SILVA	12
1.1.3. RAFAEL DE PINA Y JOSÉ CASTILLO LARRAÑAGA	13
1.1.4. LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA COMO BASES DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO	14
1.2.- RELACIONES ENTRE EL PODER JUDICIAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO	16
1.2.1. ORIGEN DE LAS RELACIONES	16
1.2.2. MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y LOCAL	17
1.3.- EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.	19
1.3.1. IDEAS GENERALES	19
1.3.2. ÉPOCA COLONIAL	20
1.3.3. ÉPOCA INDEPENDIENTE	22
1.3.4. MINISTERIO PÚBLICO Y JUICIO DE AMPARO EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE	26

	PÁGINA
CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.	28
2.1- FUNCIONES QUE OTORGAN LOS ARTÍCULOS 21 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	28
2.1.1. LA ACCIÓN PENAL	28
2.1.2. FUNCIONES NO VINCULADAS A LA ACCIÓN PENAL	36
2.2.- NATURALEZA JURÍDICA.	45
2.2.1. LAS FINALIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO	45
2.2.2. LA VOLUNTAD GENERAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO	48
2.3.- PERSONALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO.	50
2.3.1. IDEAS SOBRE LA PERSONALIDAD JURÍDICA	50
2.3.2. EL MINISTERIO PÚBLICO COMO PERSONA MORAL	53
CAPÍTULO III. EL JUICIO DE GARANTÍAS.	56
3.1.- CONCEPTO DE AMPARO.	56
3.1.1. NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN	56
3.1.2. OBJETIVO DEL JUICIO DE AMPARO	59
3.1.3. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y EL PODER PÚBLICO	60
3.2.- PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.	64
3.2.1. CONCEPTO DE PARTE PROCESAL	64
3.2.2. EL QUEJOSO	65
3.2.3. LA AUTORIDAD RESPONSABLE	69
3.2.4. EL TERCERO PERJUDICADO	75

	PÁGINA
3.3.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.	76
3.3.1. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES FEDERALES	77
3.3.2. PROCEDENCIA CONTRA ACTOS DE AUTORIDAD	78
3.3.3. INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA	79
3.3.4. EXISTENCIA DE UN AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO	80
3.3.5. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD	80
3.3.6. PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO	81
3.3.7. RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA DE AMPARO	83
3.3.8. PRINCIPIO DE PROSECUCIÓN JUDICIAL	84
3.4.- AMPARO DIRECTO Y AMPARO INDIRECTO.	85
3.4.1. ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LA DISTINCIÓN	85
3.4.2. COMPETENCIA JURISDICCIONAL	88
3.4.3. AMPARO INDIRECTO	90
3.4.4. AMPARO DIRECTO	91
3.4.5. LOS RECURSOS	92
3.4.6. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO	93
3.4.7. OTRAS CUESTIONES IMPORTANTES	94
CAPÍTULO IV. EL MINISTERIO PÚBLICO Y SU INTERVENCIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO.	95
4.1.-SUSTENTO CONSTITUCIONAL	96
4.1.1. LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL	96

	PÁGINA
4.1.2. FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 4º DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	97
4.2.- SUPEDITACIÓN AL INTERES PÚBLICO DE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.	99
4.2.1 CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO E INTERES SOCIAL	99
4.2.2 CONCEPTO DE INTERES PÚBLICO	101
4.3.- INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE.	103
4.3.1. MINISTERIO PÚBLICO, AUTORIDAD Y PARTE	103
4.3.2. DUALIDAD DE FUNCIONES	109
4.4.- INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO PARTE SIMPLE Y SUS FUNCIONES.	112
4.4.1. FUNCION DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO SUPERVISOR DE LA PROSECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE AMPARO	120
4.4.2. FUNCION DEL MINISTERIO PÚBLICO EN RELACION A LA JURISPRUDENCIA	139
4.4.3. FUNCION DEL MINISTERIO PÚBLICO RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA	141
4.4.4. FUNCION DEL MINISTERIO PÚBLICO RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO EN LAS DEMAS MATERIAS	142
4.5. PROPUESTA.	146
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	153

INTRODUCCIÓN

Presentamos al lector el siguiente trabajo respecto a la relación entre el juicio de amparo y la institución del Ministerio Público. Estimamos que el interés por este tema surgió no sólo con el objeto de realizar una tesis de grado, sino con el fin de estudiar un tema del cual, generalmente, se habla de forma rápida y, en cierto sentido, superficial, en los diversos foros jurídicos, tanto académicos como de gobierno.

Debe aceptarse que el Ministerio Público es una institución muy conocida en el medio jurídico nacional; incluso se le ha denominado «representante social». En la doctrina y en la práctica se ha insistido mucho sobre sus funciones represivas, pero las referencias sobre su intervención en el juicio de amparo son escasas. ¿Se deberá acaso a un desuso práctico? ¿La multiplicidad de tareas que debe desempeñar el Ministerio Público en otros campos, le impide participar activamente en el juicio de garantías? De abordar estas y otras cuestiones no menos relevantes se ocupará el presente estudio.

Para esto, comenzaremos nuestro análisis haciendo referencia a diversas situaciones históricas acerca del Ministerio Público. Esto equivale, en otros términos, a decir que pondremos en perspectiva

las transformaciones de dicha institución en el curso de la historia jurídico-social de México.

En el capítulo segundo, buscaremos establecer la naturaleza jurídica del Ministerio Público. Queda automáticamente incluida, dentro de este rubro, la referencia a las funciones más destacadas del llamado «representante social».

En los capítulos tercero y cuarto entraremos plenamente en el tema que da título a este trabajo. Nos ocuparemos de los aspectos relevantes dentro del estudio del juicio de amparo y, obviamente, de la intervención del Ministerio Público en dicho procedimiento constitucional, que sin duda ha sido y sigue siendo un pilar imprescindible de la defensa del Estado de derecho y las garantías individuales.

En suma, se pretende demostrar la necesidad de conferirle mayor eficacia jurídica al Ministerio Público en el proceso de amparo, con el fin de que esta institución cumpla cabalmente con los objetivos que inspiraron su creación y su participación dentro de la compleja labor de protección de la constitucionalidad. Estimamos que no es una tarea sencilla, pero bien vale la pena abordar el tema que hemos de tratar en las siguientes páginas.

CAPÍTULO I

HISTORIA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

En este capítulo se esbozarán los antecedentes del Ministerio Público, sus fines, sus políticas, con el fin de esclarecer las razones que justifican su título de «representante social».

Trataremos de demostrar que la importancia del Ministerio Público se ve reflejada en el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que en todos los juicios en que la Federación sea parte, la representación de los intereses de la Nación toca al Procurador General de la República, que es el titular del Ministerio Público Federal. El hecho de que el Ministerio Público sea mencionado en varios artículos constitucionales, es indicio claro de que no es una institución irrelevante en el medio jurídico nacional.

Antes de comenzar, necesitamos hacer algunas acotaciones que nos permitan ubicar a objeto de estudio dentro del contexto en que está inmerso, esto es, el sistema social y político mexicano.

Si decimos que el Ministerio Público es el representante social, antes debemos precisar qué es la sociedad. El autor José Nodarse¹ dice que la sociedad es «... una clase de agrupación humana

¹ NODARSE, José. *Elementos de sociología*, 35ª edición, Selector, México, 2001, p.3.

permanente, que tiene una cultura definida, un sentimiento y una conciencia más o menos vivos de los valores que unen a sus miembros en la coparticipación de intereses, actitudes, criterios de valor, etc.» (...) «Sociedad es cualquier grupo humano relativamente permanente, capaz de subsistir en un medio físico dado y con cierto grado de organización que asegura su perpetuación biológica y el mantenimiento de una cultura, y que posee, además una determinada coeficiencia de su unidad espiritual e histórica».

Si observamos la definición de sociedad que hemos transcrito, veremos que ésta a través de la organización, logra su permanencia, y su perpetuación biológica. De tal forma, la sociedad sigue integrada y sigue viviendo gracias a su organización. Por ello, las sociedades mejores organizadas son las que mejor evolucionan y tienen mayores progresos.

Una de las formas en que la sociedad alcanza su organización es a través del gobierno. La entidad gubernamental es uno de los elementos tradicionales de la configuración de cualquier Estado, no importa la época. Y en este momento, la pregunta obligada es: ¿Qué es el Estado?

Ignacio Burgoa² alude así a la organización estatal: «El Estado es un ente político real que constantemente se habla de él en una

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, 12ª edición, Porrúa, México, 1998, Pág. 97.

infinita gama de situaciones; en el estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentran la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno».

Si retomamos la idea de Rousseau, en el sentido de que la sociedad es un contrato entre los individuos, debemos recordar que en tal contrato, las personas renuncian a una parte de su soberanía y de su libertad, para que todos los individuos puedan vivir con cierta tranquilidad; una de las cláusulas de ese contrato, consiste en que los individuos nombrarán a otros individuos para que ejerzan funciones de protección de los intereses tanto individuales como colectivos, buscando su conciliación. Esas personas serán las autoridades, o si se prefiere un término político, gobernantes.

Así, estas personas llamados gobernantes proveerán la infraestructura necesaria para el desarrollo de los individuos y también para el desarrollo de los grupos con una moral colectivizada.

De modo que el elemento del Estado llamado gobierno, es una entidad a la que la sociedad le otorga una potestad pública que

está basada en el derecho, el cual es, al mismo tiempo, el principio y el fin de la actuación de los entes públicos.

En el párrafo anterior, tácitamente reconocemos que la soberanía reside en el pueblo o más concretamente, en los individuos que lo componen. Este principio connatural al Estado Democrático se acompaña de otro axioma: la división de poderes, o mejor dicho, el reparto de competencias.

Cuando terminó la revolución de 1910, con la expedición de la constitución vigente, presenciamos la formación de un contrato social. Como no era posible que todos los integrantes de los diversos sectores sociales vencedores en el proceso revolucionario pudieran ejercer por separado su «porción de soberanía», se utilizó el mecanismo de la representación política, con el fin de formar ese contrato que reflejara las nuevas relaciones sociales y políticas. Para ello los diversos grupos sociales nombraron representantes, que hicieran valer sus intereses en la asamblea constituyente de 1916 y 1917, que concluyó con la instauración de un Estado democrático social de derecho.

Como es fácil advertir, la asamblea constituyente es el punto de partida en el cual se decide de dónde proviene el poder político, cómo se ejercerá éste, y con qué fines, todo lo cual, generalmente, se plasma en un documento denominado «constitución».

Según se apuntó antes, la democracia no admite la concentración del ejercicio del poder, por lo que constitucionalmente se delegó el ejercicio del poder en tres órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El poder legislativo emite leyes, en tanto que los otros dos poderes se encargan de aplicar dichas normas, con la diferencia fundamental de que el poder judicial aplica las leyes cuando existe controversia y el ejecutivo no requiere de la existencia de un conflicto de intereses para aplicar la ley o para cuidar su aplicación³.

Al menos en principio, los actos del poder legislativo son los primeros en importancia, ya que en un estado democrático de derecho, la ley es el límite del ejercicio del poder. Se puede decir que del mismo modo que juzgar es aplicar la ley (tarea propia del Poder Judicial), legislar es «aplicar la Constitución».

Ahora que hablamos de los actos del poder legislativo, llegamos a otro elemento del Estado: el derecho, el cual es un orden normativo de la conducta humana, cuyas normas se caracterizan por su coactividad, esto es, la posibilidad de lograr su cumplimiento usando incluso la fuerza (del Estado). El derecho, aunque tal vez sea innecesario decirlo, se forma por las diversas leyes, en sentido material. Por leyes en sentido material entendemos las reglas de

³ El artículo 49 constitucional, fundamento de la división de poderes, dice a la letra: «El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola corporación o persona, ni depositarse en legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 y en algún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar».

conducta que se caracterizan por ser impersonales, abstractas y generales.

La formulación de esas reglas compete, entre nosotros, al Poder Legislativo, que en el ámbito federal es el Congreso de la Unión, dividido en una Cámara de Diputados (que representa al pueblo) y una Cámara de Senadores (que representa a los Estados federados).

Dado que vivimos en un régimen de competencias repartidas entre las entidades federativas y la Federación, también existen los congresos locales, que pueden legislar en las materias en las que la Federación no tenga una competencia exclusiva, como dispone el artículo 124 constitucional. Vivimos en un Estado federal en el que se otorga autonomía a las entidades territoriales que conforman la federación, y de ese modo, también existen poderes ejecutivos, legislativos y judiciales en cada entidad federativa.

Pero retomemos el tema de las leyes. De acuerdo al esquema tradicional de la jerarquía de normas, de la propia constitución surgen también las leyes reglamentarias, las orgánicas y las secundarias.

Las leyes reglamentarias, desarrollan preceptos de la constitución. La constitución, en tanto reflejo de las decisiones del soberano, sólo esboza los aspectos operativos fundamentales del

Estado, sin entrar en detalles de aplicación concreta. No es raro encontrar en la constitución, expresiones como «la ley regulará el contenido de esta disposición», «en la forma que indique la ley», etcétera. La Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, precisa cuestiones que la constitución no dice, por ejemplo, en cuanto a los casos en que opera la suplencia de las deficiencias de la demanda de garantías (lo cual se precisa en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en contraste con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución).

Las leyes secundarias son aquellas que, sin aludir expresamente a un precepto constitucional, se hacen necesarias para regular un tipo determinado de relaciones sociales o para cumplir ciertos fines. Ejemplos sobran: Código Penal, Ley del Impuesto sobre la Renta, por decir algo.

Por último, en algunas de las leyes que expiden los representantes populares, se crean órganos públicos investidos de facultades de decisión y ejecución, es decir, se crean autoridades. A este tipo de normas se les denomina «orgánicas», porque crean órganos, reparten atribuciones y organizan el ejercicio del poder. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República son ejemplos de lo que decimos.

Una vez que hemos agotado este breve estudio de la principal tarea del poder legislativo, concentrémonos en los otros dos poderes. Los jueces y tribunales que conforman el poder judicial, nacen de la constitución y de las leyes orgánicas, expedidas por el poder legislativo. Como apuntamos arriba, se ocupan de aplicar la ley a los casos en que existe controversia, esto es, ejercer la jurisdicción (decir el derecho).

Ahora surge la cuestión relativa a las tareas del Poder Ejecutivo. El titular de este poder es el Presidente de la República, o el gobernador en el ámbito local, y de acuerdo a la constitución⁴ y las leyes orgánicas que expide el congreso, esos sujetos (presidente o gobernador) se auxiliarán de Secretarías de despacho, departamentos administrativos y otras entidades⁵.

Con un criterio residual, se puede decir que el Poder Ejecutivo se ocupa de todo aquello que no sea competencia de los otros dos poderes. Pero en forma concreta, el Poder Ejecutivo se encarga de dirigir la Administración Pública, y administrar es «cuidar y vigilar intereses», realizando diversas tareas: prestando servicios públicos, planear el desarrollo nacional, presentar iniciativas de leyes, y particularmente, proveyendo de los medios necesarios para la aplicación y observancia de las leyes.

⁴ Artículo 90.

⁵ Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para nuestro estudio, resulta importante esta última tarea, es decir, proveer a la observancia de las leyes. Aunque el poder legislativo expide las normas, dicho órgano constituido no posee la facultad ni la capacidad de aplicar dichas leyes. Es decir, la asamblea legislativa sólo señala directrices a seguir por los gobernados o las autoridades, pero no entra en los detalles de aplicación. De esto se encarga el poder Ejecutivo en dos vertientes: expidiendo normas de ejecución, denominadas reglamentos, que detallan el contenido de la ley, ofreciendo mayor concreción en su aplicación práctica; y por otro lado, vigilando la aplicación y el estricto cumplimiento de la ley.

Para ello, las dependencias y entidades que conforman la administración pública, en sus respectivos campos de acción, se ocupan de aplicar la ley y vigilar su observancia. Y es aquí donde aparece el Ministerio Público, el llamado representante social, cuyo concepto buscaremos precisar a continuación.

1.1.- CONCEPTO.

Con lo que hemos expuesto en líneas precedentes, estamos en condición de definir al Ministerio Público, lo cual indudablemente es una cuestión que no podía aplazarse en forma indefinida. Ofrecemos al lector algunas definiciones de tratadistas, con el objeto de que se aprecien las semejanzas entre ellas y sobre todo,

la inevitable asociación entre dicha corporación y la persecución de los delitos.

1.1.1. GUILLERMO COLÍN SÁNCHEZ

El autor Guillermo Colín Sánchez⁶, define así a la institución: «El Ministerio Público en una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo), que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes».

Sin duda, el Ministerio Público, como lo dice el autor citado, tiene como fin la tutela social. De esta manera, su representatividad social tiene como fundamento el derecho del Estado para castigar y prevenir las conductas delictivas, garantizando, en teoría, que se conserven las relaciones mínimas que permitan la convivencia del hombre en sociedad.

1.1.2. MANUEL RIVERA SILVA

Manuel Rivera Silva⁷ aporta la definición siguiente: «La función persecutoria, como su nombre lo indica, consiste en perseguir los delitos, o lo que es lo mismo, el buscar y reunir los elementos necesarios y hacer las gestiones pertinentes para procurar que a los

⁶ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 13ª edición, Porrúa, México, 1998, p. 86.

⁷ RIVERA SILVA, Manuel, *El procedimiento penal*, 23ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 41-42.

autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley» (...) «La actividad investigadora entraña una labor de autentica averiguación: de búsqueda constante de las pruebas que acrediten la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan; la iniciación de la investigación y la persecución corresponde a la institución del Ministerio Público».

1.1.3. RAFAEL DE PINA Y JOSÉ CASTILLO LARRAÑAGA

Los autores Rafael de Piña y Castillo Larrañaga⁸ definen a la representación social en estudio: «El Ministerio Público, en lo penal, es una institución legal de origen administrativo, constituida por un conjunto de funcionarios públicos que, bajo la dirección del gobierno y agrado de los jueces tienen por misión la defensa de los intereses de la sociedad y la persecución de los delitos; el Ministerio Público no es un órgano que se encargue de impartir justicia, sino un órgano administrativo que vela por que se aplique la ley estrictamente por aquellos que sí tienen la misión de impartir justicia. Es un órgano estatal que se requiere en el proceso para definir la relación penal; El Ministerio Público tiene como misión especial que cumplir, la de velar por que la ley sea generalmente respetada. Esta función es autónoma».

⁸ PINA, Rafael de, y CASTILLO LARRAÑAGA, José. *Instituciones de derecho procesal civil*, 20ª edición, Porrúa, México, 1998, p.35.

Lo más importante de la definición anterior es, a no dudarlo, que el Ministerio Público no es un órgano que aplique la ley, sino que persigue su aplicación por parte del poder judicial, quien constitucionalmente es el único que puede hacerlo. Dice el artículo 21 constitucional que la imposición de las penas es «propia y exclusiva de la autoridad judicial». Entonces el Ministerio Público no es sólo aquel órgano que persigue los delitos, según lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional, sino que es un órgano vigilante del principio de legalidad que debe imperar en todo estado democrático de derecho.

1.1.4. LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA COMO BASES DE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO

Jorge Olivera Toro⁹ nos habla del principio de legalidad: «El principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del estado de derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total edificio del Derecho administrativo.

Proclama la existencia de que la actuación administrativa se someta a las reglas legales, y puede decirse que expresa la cualidad de la actividad administrativa que es conforme a la Ley. Así, la supresión de la administración a lo dictado de la ley no es

⁹ OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho administrativo*, 10ª edición, Porrúa, México, 2002, p. 121.

sino la expresión más patente de la existencia del derecho administrativo.»

Muy relacionada con la idea de legalidad está la noción de la seguridad jurídica, de la que a continuación nos ocupamos.

Seguridad jurídica, según el autor Rafael Preciado Hernández¹⁰ es: «... la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, esta en seguridad aquél que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimiento societarios y, por consecuencia regulares, legítimos y conforme a la ley.»

Este es otro de los valores cuya protección se encarga al Ministerio Público. Ya dice el artículo 17 constitucional que nadie puede hacerse justicia por sí mismo ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Esta garantía de seguridad jurídica reitera que no volveremos ni al autoritarismo estatal, ni mucho menos a la venganza privada, dado que el Ministerio Público se convierte en el único sujeto apto para perseguir los delitos (en forma jurídica y material) y para buscar que el poder judicial aplique la ley a quien realice una conducta antisocial.

¹⁰ PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, Editorial JUS, México, 1998, p. 233.

No es difícil llegar a la conclusión de que el Ministerio Público tutela esos dos valores fundamentales, a saber, la legalidad y la seguridad jurídica. Basta leer el artículo 1º, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: «La certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones en materia de procuración de justicia».

1.2.- RELACIONES ENTRE EL PODER JUDICIAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO

1.2.1. ORIGEN DE LAS RELACIONES

Aunque parezca inverosímil, el Ministerio Público no siempre perteneció al poder ejecutivo (actualmente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 1º, especifica que está ubicada en el ámbito del poder ejecutivo) y, además, no siempre el Ministerio Público fue independiente del poder judicial, como ahora: como prueba de lo que decimos cabe señalar que el artículo 102 constitucional donde se contiene la organización del Ministerio Público federal, se encuentra en el capítulo constitucional relativo al poder judicial. Cuando entremos a la historia de nuestra institución, volveremos sobre este asunto.

1.2.2. MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y LOCAL

Conviene recordar que, en la actualidad, al Procurador General de la República lo designa el Presidente de la República con ratificación del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de acuerdo al propio artículo 102, apartado A, primer párrafo, de la constitución.

En realidad, la constitución no dice mucho respecto a lo que hace el Ministerio Público federal, a través de la Procuraduría General de la República. Son los artículos 4º y 5º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, donde se establecen las atribuciones del Ministerio Público con más detalle: Promover la pronta, expedita y debida procuración de de justicia, velar el respeto de los derechos humanos, intervenir en todos los negocios judiciales en que la federación sea parte (incluidas las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), perseguir los delitos, intervenir en el sistema de planeación democrática, y participar en el sistema nacional de seguridad pública.

Y cada entidad federativa, tiene su propio Ministerio Público¹¹, que tiene esas funciones primordiales de cuidar la legalidad y la

¹¹ Dado que vivimos en un estado de tipo federal, en el que se establecen facultades expresas para la Federación y facultades implícitas o residuales a las entidades federativas, según se colige de la lectura del artículo 124 de la ley suprema. Entre otras cosas, se sabe, la estructura federal pretende evitar la centralización en el ejercicio del poder, lo cual no es adecuado para los territorios que integran el país, tan diversos entre ellos (y con necesidades distintas cada uno), ni es bueno para el funcionamiento de un Estado

seguridad jurídica. Sin embargo, y esto nos interesa, en materia de amparo sólo interviene el Ministerio Público Federal.

Lo anterior se explica, en virtud de que el juicio de amparo es federal en dos sentidos: primero, porque de él conocen casi exclusivamente los tribunales de la federación (artículo 103 constitucional), y segundo, porque en dicho proceso se busca proteger las garantías individuales de los gobernados, las cuales están precisadas en la constitución, muestra palmaria del pacto federal (dichas garantías sólo pueden restringirse o suspenderse en los casos que dicha ley establece, con exclusión de todo acto de cualquier autoridad). Se pregunta el lector: ¿Y el Ministerio Público federal? La respuesta es: dicha institución es parte en el juicio de amparo, para velar por el respeto tanto a la legalidad como a la seguridad jurídica, pilares del Estado de derecho.

Las ideas anteriores nos dan la pauta para llegar a la siguiente conclusión: aunque el Ministerio Público (federal o local) sea parte del poder Ejecutivo, es indudable que guarda una estrecha relación con el poder judicial, lo cual se explica por el hecho de que nuestra institución en estudio persigue que dicho poder ejerza la facultad jurisdiccional, ya en procesos penales, de amparo o civiles.

democrático. También el federalismo persigue evitar una excesiva carga de trabajo a las instituciones federales, que además de velar por el interés de toda la unión, tendrían que cuidar a cada entidad federativa en particular, obstaculizando la función pública. Todas estas reflexiones se corroboran con la lectura de los artículos 116 y 122 de la constitución.

1.3.- EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.

1.3.1. IDEAS GENERALES

Para terminar este capítulo, nos ocuparemos de la historia de nuestra institución, en términos muy generales, que nos permitan comprender lo que en líneas previas se ha expuesto.

Son interesantes las anotaciones que hace Julio Hernández Pliego¹² en relación con el tema: «Históricamente, se buscan los orígenes del Ministerio Público en Grecia, donde existió la acusación privada, en la que, el directamente ofendido por el delito, deducía su acción contra el agresor, ante el tribunal de los Heliastas.

[...]

Para salvar esos obstáculos, surge la acusación popular, en la que un representante de la comunidad, llevaba la voz de la inculpación.

[...]

A esta época, sucede la de la acusación por parte del Estado, que se sustenta en una idea diferente. En efecto, la persecución de los delitos deviene una función de vital importancia para la conservación del orden social, que debe prestar el Estado, para

¹² HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio. *Programa de Derecho Procesal Penal*, 11ª edición, Porrúa, México, 2004, p. 67-68.

evitar el regreso a épocas bárbaras de la humanidad, como la venganza privada o el Talión.

Originalmente, de manera equívoca, se confiere la persecución del delito al propio juez, dando paso a la más inhumana inquisición y es hasta el advenimiento de la acusatoriedad, cuando se independiza la función de juzgar, de la persecutoria, y se entrega el ejercicio de ésta a una institución diferente de la judicial».

1.3.2. ÉPOCA COLONIAL

La conquista española (1519) es el punto de partida para que las leyes españolas cobren vigencia en nuestro país, casi durante tres siglos. En esos tres siglos, se sembraron las semillas de las que nacerían muchas de las instituciones jurídicas que hoy conocemos, y una de ellas es el Ministerio Público.

El autor Juventino Castro¹³ cuando nos explica algunas situaciones sobre el particular dice: «España, que impuso en el México colonial su legislación, estableció su organización por lo que respecta al Ministerio Público. La recopilación de indias, en ley dada el 5 de Octubre de 1626 y 1632 ordenaba: «Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal.

¹³ CASTRO, Juventino, *El Ministerio Público en México*, 24ª Edición, Porrúa, México, 2001, p. 8 y 9.

«Cuando en la antigua y nueva España se estableció el régimen Constitucional, en la constitución ordenó que a las cortes correspondía fijar el número de magistrados que habrían de componer el tribunal supremo, y las audiencias de la península y de ultramar; lo que realizó el decreto del 9 de Octubre de 1812, que ordenaba que la audiencia de México hubiera dos fiscales. Esta audiencia en el año de 1822 estaba reducida en México a dos magistrados propietarios y a un fiscal, que el congreso de esa época confirmó por decreto del 22 de febrero de 1822».

Joaquín Escriche¹⁴ alude a los conceptos del Ministerio Público desde el punto de vista de la España antigua: «Aunque la palabra Ministerio Público designa en su mayor extensión toda persona encargada de los negocios del común o de la sociedad, se aplica particularmente al apoderado o mandatario que el gobierno de una nación envía al de otra para tratar negocios de estado. Estos Ministerios Públicos eran designados a títulos delegados o de oradores, y confunde la denominación, por el carácter del representante del pueblo o de la sociedad.»

El concepto de Ministerio Público, refleja el desarrollo directo de la evolución de la institución frente a su funcionalidad práctica. Los

¹⁴ ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Tomo II, 3ª edición, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2000, p.1257.

lineamientos generales, nos dejaban una representación de procurador principalmente de tipo fiscal.

En un principio, se encargaban de perseguir a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de la contribución fiscal, multas o toda pena de confiscación; más tarde, tienen facultades para defender la jurisdicción y el patrimonio de la hacienda real¹⁵.»

1.3.3. ÉPOCA INDEPENDIENTE

A partir de la independencia nacional, el Ministerio Público adquiriría matices cada vez más propios, sin renunciar completamente a la herencia española. Comenta Hernández Pliego¹⁶ lo siguiente: «La doctrina encuentra sus antecedentes [del Ministerio Público] en Francia, si bien adosados a un conjunto de características obtenidas de nuestra propia experiencia mexicana, tales como la doble función de titular de la acción persecutoria del delito y, al mismo tiempo, jefe de la policía ministerial, a cuyo cargo se encuentra la consecución de los elementos con base en los que decidirá si ejercita o no la acción penal; otra característica mexicana, no menos importante, y cuya constitucionalidad sí habría que examinar en lugar aparte, consiste en que siendo un órgano del Ejecutivo, realiza no obstante, actos de innegable factura

¹⁵ CARRARA, Francesco, *Derecho penal*, 3ª edición, editorial Oxford, México, 2002, p. 89.

¹⁶ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio, *Ob. Cit.* p. 68.

jurisdiccional, como precisamente la determinación de si ejercita o no la acción penal, cuya titularidad detenta».

Regresemos a la historia del Ministerio Público. En el artículo 124 de la constitución política de México de 1824, se designaba a los ministros dándoles el carácter de inamovilidad y establecía fiscales en los tribunales de circuito en su artículo 140. Dicho numeral de la constitución de 1824 decía: « los tribunales de distrito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo poder ejecutivo a propuesta en tema de la corte suprema de justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes¹⁷.»

Queda claro que se reconocía la intervención del Ministerio Fiscal en las causas de tipo criminal que interesaran principalmente a la Federación; así como también se reconocía la participación de aquél en los Conflictos jurisdiccionales que se entablasen contra la propia Federación.

Comienza entonces a tener una mayor versatilidad la institución, y para la Constitución conservadora de 1836 se incluye el Ministerio Fiscal (artículo 246). Es uno de los principales antecedentes de la formación del Ministerio Público.

¹⁷ Constitución visible en: TENA RAMÍREZ, Felipe: *Leyes fundamentales de México*; 23ª edición, Porrúa, México, 2002, p.189.

En la guerra de Reforma, las cuestiones relativas a la institución en estudio fueron dejadas de lado, por lo que varios años después volvería a reglamentarse la existencia y organización de esta institución.

Para 1891, se establece uno de los primeros reglamentos del Ministerio Público y para 1903, el general Porfirio Díaz expide la primera ley orgánica de esa institución. En ese cuerpo legal se fijaron los principios básicos que conocemos actualmente del Ministerio Público.

El autor Juventino Castro¹⁸ hace alusión a lo siguiente: «El 30 de junio de 1891 se publicó un reglamento de Ministerio Público, pero no es sino hasta el año de 1903 en que el general Porfirio Díaz expide la primera ley orgánica del Ministerio Público, y lo establece ya no como auxiliar de la administración de la justicia, sino como parte del juicio interviniendo en los asuntos en que se afecte el interés público y el de los incapacitados, y el del ejercicio de la acción de la cual es titular. Se establece una institución en cuya cabeza está el procurador de justicia.

Terminada la revolución se reúnen en la ciudad de Querétaro los congresistas constituyentes que expiden la constitución de 1917. Se discutieron en su seno ampliamente los artículos 21 y 102 constitucionales que se refieren al agente del Ministerio Público. En

¹⁸ CASTRO, Juventino, Ob. Cit., p.12.

el informe a la asamblea al primer jefe Venustiano Carranza, explica como la investigación de los delitos por parte de los jueces había creado la llamada confección con cargos, estableciendo un situación insostenible, ya que estos funcionarios judiciales en su afán de notoriedad ejercían verdaderas arbitrariedades, y en cambio el Ministerio Público era una figura decorativa que no ejercía la función para la cual fue creado, y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al juez la facultad de policía judicial y de acusador que hacia los cargos para arrancar la confesión de los reos.»

Durante la época porfiriana, los jueces tenían la facultad de dirigir a la policía, por eso se llamaba la policía judicial (denominación que impropriamente pervive en nuestros días), y por tales razones también, la trilogía procesal se rompía, puesto que el mismo que acusaba era quien juzgaría. Por suerte, esa dualidad juez-parte desaparecería posteriormente.

De esto precisamente nos habla Jesús Rodríguez y Rodríguez¹⁹ al decimos: « la persecución de los delitos por parte del Ministerio Público y la policía judicial, es el aspecto de mayor trascendencia del artículo 21 constitucional, porque fue introducido por el constituyente del estado de Querétaro después de un extenso

¹⁹ RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. *Comentarios al artículo 21 constitucional*, dentro de: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada", 14ª edición, Universidad Autónoma de México, México, 2000, p. 55.

debate y merecía una explicación muy amplia en la exposición de motivos del proyecto presentado por Don Venustiano Carranza.

En la citada exposición de motivos se insistió en la necesidad de otorgarle autonomía al Ministerio Público. De acuerdo a la legislación expedida bajo la constitución de 1857, el Ministerio Público carecía de facultades efectivas en el proceso penal, puesto que la función de policía judicial, no existía como órgano independiente y era ejercida por los jueces, quienes se convertían en verdaderos acusadores en perjuicio de los procesados.»

1.3.4. MINISTERIO PÚBLICO Y JUICIO DE AMPARO EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE

Hasta ahora se ha insistido en la historia del Ministerio Público como institución penal. En cuanto a su intervención en el juicio de amparo, la historia es breve, iniciando en el proyecto de José Urbano Fonseca, elaborado durante el gobierno de Mariano Arista, al amparo del acta de Reformas de 1847. En la ley de amparo de 1861, reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la constitución de 1857, se da intervención al promotor Fiscal (hoy Ministerio Público) para efectos de admisión de la demanda de amparo. En las leyes de amparo de 1869 y 1909 se continúa dando una intervención básicamente de opinión, aunque en la ley de 1909 se habla ya de «Ministerio Público» y no de promotor fiscal. En la Ley de Amparo de 1919 se da el carácter de parte al Ministerio Público federal.

En la Ley de Amparo de 1936 (aún vigente) la participación del Ministerio Público no ha sido modificada. Cuando hablemos del juicio de amparo, en el capítulo cuarto, nos ocuparemos de la intervención que actualmente tiene nuestra institución²⁰.

²⁰ Más detalles de la historia del amparo en BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 136-142.

CAPÍTULO II

NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

En el capítulo anterior sentamos las bases para comprender qué es el Ministerio Público, y cuáles son, en abstracto, sus finalidades. Hicimos un repaso breve de la historia de nuestra institución, particularmente en lo que toca a nuestro país. Ahora debemos enfocarnos a desentrañar su naturaleza jurídica y a estudiar, aunque sea someramente, sus funciones y su personalidad jurídica.

2.1. – FUNCIONES QUE OTORGAN LOS ARTÍCULOS 21 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.1.1. LA ACCIÓN PENAL

En el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el Ministerio Público tendrá el monopolio de la acción penal. Aunque pudiera pensarse que carece de relación con el tema que estudiamos, debemos hacer aunque sea una referencia breve a la acción penal:

«En la averiguación previa, que se inicia a partir de la denuncia o querrela, en su caso, el Ministerio Público sólo realiza actos de investigación, *en preparación del ejercicio de la acción procesal penal, la cual, de satisfacerse los presupuestos indispensables, será deducida al consignarse ante el juez.* Se afirma, entonces, que la acción procesal penal es posterior al delito y éste es el que la origina. *La acción penal, en cambio, como derecho del Estado a castigar, es anterior al nacimiento mismo del delito y la posee el Estado, independientemente del hecho delictivo en sí, y en su caso, será ejercitada por el Ministerio Público, único titular de ella, por mandato constitucional, pero hasta la etapa procesal en que le corresponda precisar la acusación, o sea, hasta que formule sus conclusiones definitivas²¹».*

Este monopolio tiene sus excepciones; una de ellas se encuentra prevista en la fracción XVI del artículo 107 de la misma constitución, referido a la responsabilidad penal de la autoridad responsable en el juicio de amparo por incumplir las ejecutorias: «Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda».

²¹ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio, *Programa de derecho procesal penal*, 14ª edición, Porrúa, México, 2004, p. 93-94.

La consignación de la que habla el artículo 107, fracción XVI de la Constitución tendrá que ser a un Juez de Distrito; como éste es dependiente e inferior a la Suprema Corte de Justicia no le quedará más remedio que obsequiar la orden de aprehensión.

Se ha analizado si la Suprema Corte de Justicia posee esta atribución de consignar por la comisión de un delito; la propia Corte ha resuelto que sí, en reiteradas tesis, como la que ahora sigue:

INCUMPLIMIENTO EXCUSABLE O INEXCUSABLE DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. GUÍA DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, CONSTITUCIONAL (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, EN LA PARTE RELATIVA QUE ENTRÓ EN VIGOR EL DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL UNO).

De conformidad con el citado precepto constitucional, para decidir sobre la separación del titular que desempeñe el cargo de la autoridad responsable y su consignación ante el Juez de Distrito para ser sancionado por desacato a una sentencia de amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe observar los siguientes lineamientos: 1. Verificar si la autoridad obligada al cumplimiento insiste en la repetición del acto reclamado o trata de eludir la sentencia de amparo. 2. Analizar y ponderar si el incumplimiento es o no excusable. 3. Si el incumplimiento es inexcusable, la autoridad será inmediatamente separada del cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda. 4. Si el incumplimiento fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición de los

actos reclamados, requerirá a la autoridad responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. 5. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, será separada de su cargo y consignada judicialmente²².

No es el objetivo de este trabajo entrar en detalles sobre dicha facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de poder realizar consignaciones, tema por sí solo interesante. Seremos más modestos, y por ello, regresamos al Ministerio Público.

Dice el primer párrafo del artículo 21 constitucional, en la parte que nos interesa: «La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La Investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...»

Como ya se ha dicho, la institución que estudiamos no se llama propiamente Ministerio Público, sino Procuraduría de Justicia, ya sea federal (como la Procuraduría General de la República) o local (como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal). Sin embargo, su función es la misma: perseguir los delitos y buscar que el poder judicial aplique la ley para sancionar dichas conductas antisociales.

²² Tesis aislada, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Mayo de 2004, Tesis P. XV/2004, Página: 45. Incidente de inejecución 62/2000. Sucesión testamentaria a bienes de Ángel Veraza Villanueva. 23 de marzo de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Margarita Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado.

A partir del contexto del artículo 21 Constitucional, se arma todo un marco jurídico en aras de perseguir los delitos, que incluye el contexto de los Códigos Penales sustantivos y adjetivos, tanto Federal como de cada una de las entidades federativas, así como una Ley Orgánica de la Procuraduría y un Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Relativa, sea a nivel Federal o Estatal. Esto es, tanto la Federación como cada una de las Entidades Federativas (incluido el Distrito Federal) tienen una Procuraduría de Justicia, y un Ministerio Público, con un solo objetivo. No está de más decir que Ministerio Público está provisto de un marco legal abundante, que le permite cumplir (al menos, en teoría) con su función Constitucional prístina, que es la persecución del delito.

Si hablamos de la persecución e investigación de los delitos, forzosamente hemos de referirnos a la averiguación previa, que es uno de los procedimientos penales más importantes, atento que sin la averiguación previa, no puede ejercerse la acción penal.

De ésta y de la función persecutora del agente del Ministerio Público, nos habla el autor César Augusto Osorio y Nieto²³, quien nos comenta lo siguiente: «El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la atribución del Ministerio Público de perseguir delitos, esta atribución debe

²³ OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto, *La Averiguación Previa*, 8ª Edición, México, Porrúa, 2002, p. 13 y 14.

entenderse en el sentido de que está referida a dos momentos procedimentales, el preprocesal y el procesal; el preprocesal abarca precisamente la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público, tendiente a decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal; el mencionado artículo 21 Constitucional otorga por una parte una atribución privativa del Ministerio Público, el monopolio de la función investigadora, por otra una garantía para los individuos, consistente en que sólo el Ministerio Público puede investigar delitos; de manera que la investigación se inicia a partir del momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictuoso, a través de una denuncia, una acusación o una querrela, que tiene por finalidad optar en sólida base por el ejercicio o abstención de la acción penal, no necesariamente ejercitar la acción penal».

Es importante destacarse la íntima relación que existe entre la persecución de los delitos, y el ejercicio de la acción penal, cuyo monopolio tiene el Ministerio Público (ya a través del procurador o de sus agentes).

En cualquier averiguación previa, cuando el Ministerio Público tenga datos que acrediten el cuerpo de un hecho delictivo y la probable responsabilidad de una persona en la comisión de ese delito, el Ministerio Público podrá decidir si ejercita la acción penal o bien, podrá abstenerse de ello. Algún sector de la doctrina afirma que, dado el principio de legalidad que orienta la actuación del

Ministerio Público en la averiguación previa, una vez que estén reunidos los elementos necesarios para ejercer la acción penal, el Ministerio Público deberá ejercer esa acción; es decir, no rige el principio de oportunidad en el ejercicio de la acción penal. Como la resolución de esta polémica escapa a los propósitos de este trabajo, no se profundiza más sobre el particular.

Fernando Arilla Bas²⁴, al hablar del Ministerio Público como titular de la acción penal, hace las siguientes consideraciones: «La consagración del principio de oficialidad del ejercicio de la acción penal, exige la creación de un órgano estatal que sea encargado de promoverla. Tal órgano es, en México, el Ministerio Público.

El ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Estado. La denominada acción popular, que menciona el artículo 91 de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y empleados de la Federación. El Ministerio Público ejercita, con exclusión de cualquier otro órgano o individuo particular, sea o no ofendido por el delito, la función persecutoria, que comprende dos fases: La investigación del delito y el ejercicio de la acción penal.

La jurisdicción tiene carácter rogado, pues la actividad del juez debe ser provocada por el ejercicio de la acción penal y los actos de

²⁴ ARILLA BAS, Fernando: *El Procedimiento Penal en México*, 15ª Edición, Kratos, México, 2001, p. 27.

iniciativa debe ser realizados por los particulares o los órganos a quienes competen».

Consideramos oportuno hablar un poco en relación con las características que presenta el Ministerio Público cuando está en persecución de los delitos. Pavón Vasconcelos²⁵ expone lo siguiente: «Las características de distribución del Ministerio Público son las siguientes:

A) La dependencia del poder ejecutivo.

B) La unidad en el mando, a cargo del Procurador General de la República, o el Procurador General de Justicia dentro de los respectivos ámbitos de competencia Constitucional. Y la pluralidad de funcionarios de la institución constituye, sin embargo una unidad orgánica.

C) La indivisibilidad de la función persecutoria, de manera que cada uno de los funcionarios de la institución representa a ésta y no obra con algún modo el nombre propio.

D) La subordinación, tanto administrativa como funcional, de la Policía Judicial al Ministerio Público. Éste goza de facultad para

²⁵ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco, *Derecho Procesal Penal*, 3ª edición, editorial JUS, México, 2002, p. 29.

ordenar actos a la policía y de revocar o modificar los que ella hubiere realizado de propia iniciativa».

2.1.2. FUNCIONES NO VINCULADAS A LA ACCIÓN PENAL

Ahora hablaremos del artículo 102 constitucional, apartado A, en el cual se asignan otras funciones al Ministerio Público Federal.

Por su importancia para nuestro análisis, transcribimos a continuación dicho numeral:

«Artículo 102.

A.- La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la Republica, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

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

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

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

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

Haremos un somero análisis del numeral previamente citado.

Respecto del primer párrafo ya hemos hablado antes, y ciertamente no ofrece ninguna complicación su contenido. Trata propiamente sobre los requisitos que deben cubrirse para ser Procurador General de la República. En dicho párrafo se establece, en forma tácita, la dependencia de este funcionario con respecto al Presidente de la República, al señalarse que éste último, libremente, puede remover del cargo a aquél.

El segundo párrafo, es una extensión del artículo 21 Constitucional, del cual hicimos anotación previamente; conviene, no obstante, remitimos a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República²⁶, que nos fija una serie de acciones que debe realizar dicha procuraduría, en forma detallada, en las diversas etapas del proceso penal:

A) En la averiguación previa: Recibir denuncias o querellas; practicar diligencias investigatorias; ordenar detenciones, retenciones y aseguramientos; conceder libertad provisional, cuando proceda; determinar el ejercicio de la acción penal, o buscar que otras dependencias formulen querrela, denuncia o acto equivalente²⁷.

²⁶ Artículo 4º. Existen disposiciones similares en las diversas leyes orgánicas de las procuradurías de justicia de los estados, respecto de dichas instituciones.

²⁷ Como la declaratoria de perjuicios que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se trata de delitos fiscales.

B) Ante el órgano jurisdiccional: solicitar órdenes de cateo, aprehensión, arraigo o aseguramiento; conciliación; ofrecer pruebas de cargo; impugnar las resoluciones favorables a los procesados; solicitar al juez la reparación del daño.

El tercer párrafo del apartado A del artículo 102 constitucional, amerita, en nuestro concepto, un estudio más o menos profundo; aquí tocaremos, esperamos que sólo tangencialmente, cuestiones sobre el control de la constitucionalidad, especialidad inmersa dentro del derecho constitucional contemporáneo, y que ha cobrado relevancia en México desde hace diez años.

Como se sabe, en 1995 y 1996 se hicieron importantes reformas a la constitución que persiguieron la creación de un sistema de control de la constitucionalidad de tipo concentrado²⁸; se hizo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lugar de tener 21 ministros y de ser un tribunal de legalidad de instancia final (conociendo también, casi en exclusiva, de juicios de amparo), se volviera un tribunal de 11 ministros, especializado en resolver cuestiones de constitucionalidad entre los actos de los poderes

²⁸ El control de la constitucionalidad es la verificación de que las decisiones de los órganos constituidos se ajusten a la constitución. Dentro de esta disciplina del derecho constitucional, se habla de que dicho control, en función del órgano u órganos que lo realizan, generalmente puede ser de tipo legislativo (un congreso), político (como el supremo poder conservador de 1836) o jurisdiccional, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dentro del control por órgano jurisdiccional, se distinguen dos sistemas: el control difuso o americano, y el control concentrado o austriaco. En el sistema difuso, son varios los tribunales que controlan la constitucionalidad de los actos de los órganos constituidos; en tanto que en el sistema concentrado, es un solo tribunal el que puede decidir sobre la constitucionalidad de las decisiones de quienes detentan formalmente el poder político. Sobre este tema consúltese: COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, 1ª reimpresión, CEDIPC, México, 2004.

constituidos, ya sean conflictos de invasión de atribuciones (controversias constitucionales) o verificar la constitucionalidad de disposiciones generales (acciones de inconstitucionalidad), ocupándose del juicio de amparo excepcionalmente.

No nos detendremos aquí a analizar en detalle el sistema mexicano de control de la constitucionalidad, puesto que no es el tema del trabajo actual; sin embargo, en términos generales se puede decir que dicho sistema tiene varias deficiencias, que a continuación resumimos²⁹:

a) Escasa imparcialidad de quienes conforman el órgano de control (los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), gracias a un procedimiento de composición de dicho órgano, en el que un solo poder constituido tiene prioridad para hacer la designación de los miembros (el Presidente de la República)³⁰.

b) Escasa especialización de los ministros en temas de control de constitucionalidad (no se discute la capacidad de los ministros en otras áreas jurídicas, como el derecho civil, penal, laboral o administrativo)³¹.

²⁹ Para un estudio detallado sobre el particular, consultar COVIAN ANDRADE, Miguel, *La Suprema Corte y el control de constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*, CEDIPC, México, 2005, así como la obra del mismo autor: *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, 1ª reimpresión, CEDIPC, México, 2004.

³⁰ Cfr. Artículo 96 constitucional.

³¹ Cfr. Artículo 95 constitucional, fracción II, que sólo pide tener un título de licenciado en derecho con diez años de antigüedad, sin importar la experiencia práctica comprobable en el foro jurídico o académico.

c) Deficiente estructuración de los recursos de control de constitucionalidad (por ejemplo, los efectos de la resolución que anule un acto inconstitucional no dependen de la naturaleza del acto, como debería ser³², sino de factores ajenos, como los sujetos que controvierten o de la votación que efectúe el órgano de control, votación excesivamente calificada, lo que a la larga permite que varios actos inconstitucionales queden subsistentes con efectos generales)³³.

d) La evidente «amparización» que se aprecia en la confección de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que fácilmente podría ser copia al carbón de la Ley de Amparo.

Esta última deficiencia del sistema es la que nos interesa especialmente. Como se sabe, en el juicio de amparo son partes: el quejoso, la autoridad responsable, el tercero perjudicado (a veces), y el Ministerio Público Federal. Nos adelantaremos un poco, y señalaremos que el Ministerio Público Federal, en el juicio de garantías, actúa como vigilante de la legalidad; es casi siempre una parte «neutral». Ya volveremos sobre este punto.

Ahora bien, en las controversias constitucionales, las partes son: el poder o entidad que promueva la controversia; el órgano

³² Esta incoherencia es tangible respecto del amparo, en el que se puede controlar la constitucionalidad de una ley (un acto de efectos generales) y desaplicarla respecto de un sujeto de derecho (por los efectos particulares de la sentencia protectora), lo cual pugna con la naturaleza individualista del amparo y el carácter general de la ley.

³³ Cfr. Artículo 105 constitucional, fracción I, en especial los dos últimos párrafos de esa fracción.

demandado; el órgano tercero interesado (si lo hay), y el Procurador General de la República. Esta intervención del procurador no es justificable, atento que en el amparo (y esto es correcto) el Ministerio Público federal vigila un interés que no es ni el de la autoridad responsable ni el del quejoso, sino el interés general. Pero en las controversias constitucionales no se confrontan interés particular con interés oficial, sino es un duelo de intereses oficiales, en el que el Ministerio Público Federal nada representa, al ser parte de un órgano constituido. Los sistemas de control de constitucionalidad europeos, los más avanzados sin duda alguna, no contemplan una institución semejante. Además, esta pertenencia del procurador al poder Ejecutivo, en materia de acciones de inconstitucionalidad, hace más evidente las deficiencias del sistema de control de constitucionalidad, llegando al grado incongruente de que el procurador puede interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de cualquier norma general, pero extrañamente no se autoriza al titular del Ejecutivo (del que depende el procurador) a interponer dicho recurso, y se toma en cuenta un criterio inadecuado (interés jurídico, que en amparo es correcto, pero no aquí) para autorizar a ciertos órganos para impugnar sólo las leyes que hayan creado³⁴, lo cual pugna con la propia naturaleza de las normas generales (generalidad, permanencia y abstracción).

Basten las anteriores reflexiones para considerar que es inapropiada la presencia del Ministerio Público Federal en materia

³⁴ Cfr. Artículo 105 constitucional, fracción II.

de los medios de control de constitucionalidad previstos en el artículo 105 de la ley suprema, esperando no habernos alejado mucho del tema central.

Ahora, volvamos a nuestro artículo 102 constitucional. En el cuarto párrafo, se fijan las bases jurídicas y constitucionales, que fundamentan la intervención obligatoria del agente del Ministerio Público en el juicio de amparo; aunque no sólo en aquel juicio constitucional, sino también en todos los procedimientos administrativos en donde los intereses de la Federación puedan ser lesionados. Es obligada la referencia al artículo 4º fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que indica los negocios en que el Ministerio Público Federal debe intervenir, como los de carácter diplomático y consular.

Los autores Emilio Rabasa y Gloria Caballero³⁵, cuando hacen alusión a este artículo dicen: «Dicho artículo fija las bases del Ministerio Público Federal, organismo encargado de ejercer la acción persecutora ante los tribunales de todos los delitos del orden federal, y a él corresponde investigarlos, presentar las pruebas y pedir las ordenes de aprehensión que, si proceden, dictaran los jueces de Distrito. Así mismo, lealtad de velar por la administración de la justicia, para que sea eficiente y rápida, además de otras funciones que le asignan diversos preceptos constitucionales y

³⁵ RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria, *Mexicano: esta es tu Constitución*, 15ª edición, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, México, 2001, p. 256.

ordinarios. Los funcionarios del Ministerio Público Federal están dirigidos por el Procurador General de la República, quien interviene:

- 1.- En los negocios en los que la Federación sea parte;
- 2.- Aquellos en los que participen diplomáticos o cónsules;
- 3.- Los que surjan entre dos o más estados de la unión o entre los poderes de una misma entidad federativa;
- 4.- Es además el consejero jurídico del gobierno.

El Ministerio Público Federal no es un órgano del poder judicial, sino que depende del ejecutivo, por que este ultimo es el que tiene a su cargo velar por el cumplimiento de las leyes.»

El penúltimo párrafo del artículo en comento alude a que podrán sancionarse las responsabilidades en las que incurran tanto el Procurador General de la República como sus agentes, incluso penalmente.

El último párrafo habla sobre la función de consejero jurídico del gobierno federal, institución prevista en el artículo 4º y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que durante mucho tiempo estuvo encargada al procurador; a tal grado llega esta

aseveración, que el artículo 4º de la ley citada señala que para ser consejero del gobierno federal deben cubrirse los mismos requisitos que para ser procurador general de la república.

2.2.- NATURALEZA JURÍDICA.

2.2.1. LAS FINALIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Sin lugar a dudas, para lograr entender cuál sería la naturaleza jurídica del Ministerio Público, con todas y cada una de las funciones que hasta este momento hemos podido detectar, se requiere buscar dicha naturaleza en la filosofía jurídica. Creemos haber adelantado algo en las líneas que preceden, pero nos enfocaremos a su estudio profundo en este lugar.

Quisiéramos citar el contexto que maneja la enciclopedia jurídica *Omeba*³⁶, acerca de la idea del Ministerio Público: «La sociedad y el estado, igual que los particulares, tienen causas e intereses por los que deben velar y defender; De ahí la necesidad de la existencia de un organismo esencial encargado del ejercicio de esas funciones, misión que se encuentra a cargo del denominado Ministerio Público. En orden a las primeras, el Ministerio Público no interfiere, es prescindente desde que tal clase de contiendas no afectan, en su fondo, a las instituciones ni al Estado. Por lo contrario, su gestión adquiere importancia y en caso de suma

³⁶ *Enciclopedia jurídica Omeba*, Tomo XIX, editorial bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1990, p. 769.

relevancia mediando el interés público; la órbita de su acción abarca, puede decirse, la totalidad del perímetro que demarcan los distintos problemas suscitados por los negocios del estado, las leyes y las costumbres de sus habitantes.

Así, tanto ejercita el control en lo relativo a la oblación en juicio de ciertos impuestos como le está encomendado la guarda del orden jurídico al tener que velar por el cumplimiento del derecho vigente; su acción también posee una dosis no menos importante de carga moral, desde que tiene el deber de preservar los mas caros valores del plexo social en lo atingente a su contenido ético, al ser censor de publicaciones inmorales.»

Por consiguiente, el Ministerio Público es una entidad que no solamente está encargada de perseguir el delito (la función del Estado de castigar las conductas delictuosas y conservar un mínimo de relaciones sociales que permitan la convivencia en entre los individuos), sino que también busca la legalidad en la actuación de los diversos órganos del Estado. Dicha atribución se encuentra expresamente establecida en la fracción II del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que dice: «Corresponde al Ministerio Público de la Federación: ... II. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas».

En otro lugar dimos un concepto de seguridad jurídica, del que vale la pena acordarse³⁷: «Es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de ataques violentos, o que, si estos lleguen a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquel que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y, por consecuencia regulares, legítimos y conforme a la ley.»

Dentro de esa seguridad jurídica global, vamos a encontrar que la voluntad general de la que nos hablaba Jean Jacques Rousseau, generará un gobierno que organice al pueblo.

Para lograr una mejor y mayor explicación, es preciso citar al propio Rousseau³⁸, que nos habla respecto de la fórmula del contrato social, en los términos siguientes: «En un principio, el hombre vivía en un estado de naturaleza, es decir, que su actividad no estaba limitada por ninguna norma, que desplegaba su libertad sin obstáculo alguno; en una palabra, que disfrutaba de una completa felicidad para cuya consecución, no opera la razón sino el sentimiento de piedad. Con el progreso natural, se fueron marcando diferencias entre los individuos antes colocados en una posición de

³⁷ PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*, 21ª edición, Editorial JUS, México, 1998, p. 233.

³⁸ ROUSSEAU, Jean Jacques, *El Contrato Social*, Editorial Alianza, Madrid, España, 1996, p. 128.

verdadera igualdad, y es entonces cuando suceden divergencias y pugnas entre ellos. Para evitar estos conflictos, los hombres concertaron un pacto de convivencia, estableciendo de esta manera la sociedad civil, limitándose ellos mismos su propia actividad particular, y restringiendo de esta forma sus derechos naturales. Al crearse la sociedad civil, en oposición al estado de naturaleza, se estableció un poder o una autoridad suprema, cuyo titular fue y es la comunidad, capaz de imponerse a los individuos, a este poder se le llama la voluntad general.»

2.2.2. LA VOLUNTAD GENERAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO

En el momento en que sobrevienen las ideas de la Revolución Inglesa, de la Independencia de los Estados Unidos y, por supuesto, de la Revolución Francesa en el siglo XVIII, comenzó a decaer el poder del rey, que organizaba la sociedad y mandaba sin control alguno y sin consentimiento de la mayoría; ese poder absoluto del gobierno, ahora lo tendría la mayoría de la población; y esa población exige ahora un gobierno, que haga y que le sirva.

Ignacio Burgoa³⁹ nos explica mejor esta situación: «En el Estado convergen diversos elementos; unos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus

³⁹ BURGOA, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª edición, editorial Porrúa, México, 1998, p. 97.

finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno».

Derivado de la necesidad de la población de organizarse, se requirió entonces otorgarle a una entidad un cierto poder para que se hiciera cargo del funcionamiento de los servicios públicos y de la realización de las obras publicas necesarias para que la población pudiera desarrollarse.

En suma, es el contrato social del que nos hablaba Rousseau el instrumento que, surgido de la voluntad general de todos los ciudadanos, tiene como fin que exista una organización social, y que funcionen regulamente los servicios públicos necesarios para atender a las necesidades de esa organización social, particularmente en lo que hace a la estabilidad del propio grupo social y la seguridad jurídica de sus integrantes.

Pues bien, como ya lo hemos repetido, el Ministerio Público encamará esa representatividad de la voluntad general para llevar a cabo un control. Ha quedado entonces delimitada la naturaleza de la función del Ministerio Público: vigilar la observancia de la legalidad y de la constitucionalidad, tanto de sujetos públicos como privados.

2.3. – PERSONALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO.

2.3.1. IDEAS SOBRE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

En este apartado nos veremos en la necesidad de rescatar algunos conocimientos básicos de derecho civil y de teoría del derecho, para referirnos a la cuestión de la personalidad del Ministerio Público.

En forma preliminar, demos un concepto de personalidad jurídica; ésta no es sino el cúmulo de atributos de las personas, los cuales individualizan al sujeto, e incluso determina sus relaciones con terceras personas.

Nos parece oportuno citar las palabras de Rafael Rojina Villegas⁴⁰, quien sobre el particular nos dice: «La capacidad es el atributo más importante de las personas. Todo sujeto de derecho, por serlo, debe tener capacidad jurídica; ésta puede ser total o parcial. Es la capacidad de goce el atributo esencial e imprescindible de toda persona, ya que la capacidad de ejercicio que se refiere a las personas físicas, puede faltar en ellas y sin embargo existir la personalidad.

⁴⁰ ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, Tomo I, 18ª edición, Porrúa, México, 1999, pp. 158 y 164.

La capacidad de goce es la actitud para ser titular de derechos y para ser sujeto de obligaciones. Todo sujeto debe tenerla. Si se suprime desaparece la personalidad por cuanto que impide al ente la posibilidad jurídica de actuar; la capacidad de ejercicio supone la posibilidad jurídica del sujeto de hacer valer directamente sus derechos de celebrar en nombre propio actos jurídicos, de contraer y cumplir obligaciones, en ejercitar las acciones conducentes ante los tribunales».

El primer resultado que tiene la existencia de una persona física es el hecho de que la protejan tanto la legislación civil como la penal, incluso desde el momento en que es concebida; esto es, la legislación civil le reconoce el carácter de centro de imputación de derechos, y la penal la protege en contra del aborto.

Esto se corrobora con el artículo 22 del Código Civil para el Distrito Federal que en lo conducente dice: «La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en el que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código».

En primera instancia, debe destacarse que toda entidad, desde el momento en que es concebida, adquiere personalidad jurídica para que pueda reclamar sus derechos; todo ello, por disposición de la ley.

Así, cuando el individuo nace, tiene capacidad de goce, esto es, de ser titular de derechos y obligaciones; baste mencionar como ejemplos los siguientes: el individuo desde que nace, tiene derecho a la pensión alimenticia, es titular de derechos humanos, tiene derecho a ser tratado dignamente, a ser alimentado, etcétera.

Sin embargo, para que el individuo pueda ejercitar sus derechos por sí solo, esto es, incitando a la función jurisdiccional acudiendo a los tribunales en el ejercicio del derecho de acción, se requerirá de un poder de discernimiento de la persona, ya que debe cuando menos tener cierta capacidad intelectual y física; la ley estima que no es sino hasta los dieciocho años de edad cuando se tiene una capacidad promedio para tomar decisiones sobre la propia persona; y por ello, es que la capacidad de ejercicio se adquiere cuando se alcanza la edad citada; adicionalmente, se necesita que el individuo tenga pleno uso de sus facultades mentales. Así la persona puede ahora ejercitar todos sus derechos.

Ha quedado claro entonces que la capacidad jurídica es el atributo por el cual las personas pueden ejercer sus derechos y deben cumplir sus obligaciones. A diferencia de la capacidad de goce, no todos los individuos poseen esa capacidad de ejercicio, por diversas razones, por lo que resulta necesaria la existencia de representantes de dichos sujetos, para que los primeros puedan realizar, a nombre de los segundos, lo que éstos no pueden hacer

válidamente, lo cual es en su propia protección, y no es una limitación arbitraria.

2.3.2. EL MINISTERIO PÚBLICO COMO PERSONA MORAL

Respecto a las personas morales, deben hacerse algunas acotaciones. En este caso, se parte de una ficción jurídica, atribuyendo personalidad y capacidad a un ente que no la tiene, un sujeto jurídico que, a pesar de integrarse (las más de las veces) por personas físicas, posee derechos y obligaciones distintos a sus miembros; es un ente sobre el que no puede ejecutarse una coacción física, como se haría con una persona individual. Igualmente, pueden formar parte de dicho ente ficticio tanto personas físicas como otras personas morales (las sociedades controladoras del derecho mercantil son un ejemplo de esto último).

Si revisamos el artículo 25 del Código Civil federal, encontramos que son personas morales⁴¹:

- a) La Nación, los Estados y los Municipios,
- b) Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- c) Las sociedades civiles o mercantiles;
- d) Sindicatos, asociaciones profesionales;

⁴¹ Para dejar una prueba contundente del carácter ficticio que se otorga a las personas morales, baste hacer referencia al artículo 8 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente, en donde se reputaba persona moral a un contrato mercantil: la asociación en participación.

- e) Sociedades cooperativas y mutualistas; y
- f) Sociedades y asociaciones civiles, nacionales o extranjeras.

De lo anterior, podemos colegir que las personas morales son una creación de la ley, sean públicas (como los organismos públicos descentralizados) o privadas (como las sociedades cooperativas).

Si continuamos con el propio Código, veremos que las personas morales pueden realizar todos los actos y derechos necesarios para que alcancen el objeto por el que fueron instituidas; para ello, las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por ley, convenio o algún acto similar; y finalmente, dichas personas se regirán por sus leyes, por su escritura constitutiva o sus estatutos⁴².

Si recordamos lo antes tratado, tenemos que el artículo 102 constitucional señala que «la ley organizará al Ministerio Público de la Federación»; en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se dice que por virtud de dicho cuerpo legal se organiza a la Procuraduría General de la República, institución creada para el despacho de los asuntos que por diversas leyes se encomiendan al

⁴² Artículos 26 a 28.

Ministerio Público Federal. Entonces, la Procuraduría General de la República (y el Ministerio Público Federal) es una corporación de carácter público, organizada por leyes (la constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), cuyo objeto social es la preservación de la legalidad y la constitucionalidad, principalmente en lo que toca a la persecución de los delitos. Se llega entonces a la conclusión de que el Ministerio Público es una corporación pública.

Creemos estar ahora en condiciones de abordar la participación de esta corporación que estudiamos, en el juicio de amparo, instrumento efectivo que los gobernados tienen a su alcance para defender sus derechos frente al poder público. Pero consideramos necesario, antes de esto, recordar algunos aspectos importantes del juicio de garantías, para comprender cabalmente la intervención del Ministerio Público en dicho proceso constitucional. Una vez agotados los recuerdos del juicio de amparo, entraremos al tema que da título a nuestro trabajo.

CAPÍTULO III

EL JUICIO DE GARANTÍAS.

Hasta este momento de nuestro estudio, hemos podido observar a la institución del Ministerio Público desde diversos ángulos de acción. Hemos precisado incluso su naturaleza jurídica, y algunas de sus funciones en el sistema jurídico mexicano. Parece pertinente ahora entrar al tema central de nuestro trabajo, que ocupará los dos capítulos finales.

Así, en estos términos, en el tercer capítulo, observaremos algunos conceptos y situaciones concretas relativas al procedimiento de amparo.

3.1.- CONCEPTO DE AMPARO.

3.1.1. NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN

Existen dos posiciones respecto a este tema. Para unos autores es un juicio, para otros es un recurso; no nos ocuparemos de esa cuestión, por ser un tema que por sí mismo amerita otro estudio aparte. Para efectos de nuestro trabajo, asumiremos que el amparo es un proceso, o sea, actos del juez, las partes y de terceros, ya sea ajenos o no a la contienda de las partes, a través de los cuales se

pretende aplicar la ley a un caso concreto (es decir, ejercer la jurisdicción). En cada una de las etapas de ese proceso (postulatoria, probatoria, preconclusiva, resolutoria y ejecutiva) los peticionarios de garantías, buscarán demostrar, en principio, que la autoridad responsable ha violado en su perjuicio alguna garantía individual, y que por lo tanto, solicitan el amparo y protección de la justicia de la unión, para salvaguardar tanto las garantías del gobernado como la permanencia del orden constitucional.

En nuestro sistema jurídico, el juicio de amparo es tanto un medio de control de legalidad (el amparo directo es un ejemplo, cuando no versa sobre cuestiones de constitucionalidad de leyes) como de control de la constitucionalidad, lo cual ha hecho pensar a ciertos autores (como Burgoa) que es el medio más perfecto de tutela constitucional. No obstante, para determinado tipo de actos de autoridad, la estructura del amparo no es la adecuada, y a pesar de ello, se han combatido dichos actos por medio del «juicio constitucional», no siempre con buenos resultados. Esperamos volver sobre esta cuestión un poco más adelante.

Si buscamos formular un concepto que nos ayude a entender la idea del amparo, conviene citar las palabras de Ignacio Burgoa⁴³, sin duda uno de los más destacados exponentes del tema: «Hemos dicho que el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías

⁴³ BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*; 32ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 173.

Constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole; que garantice a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los estados y que, por ultimo, protege toda la constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de la tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo».

El autor citado nos ilustra verdaderamente respecto a la finalidad del juicio de amparo; teóricamente, el juicio de garantías constituye un instrumento de restauración y preservación de la legalidad. Esto nos hace recordar que, en líneas previas, decíamos que el Ministerio Público era un vigilante de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica, y que nuestra institución debe necesariamente proteger los intereses fundamentales de la Nación. Podría decirse que Ministerio Público y juicio de amparo parecen instituciones complementarias.

Cuando se hace mención a la protección de los intereses fundamentales de la nación no nos estamos refiriendo a los intereses de los partidos políticos, ni mucho menos a los intereses de los presidentes municipales o gobernadores estatales o los del poder

legislativo o los gobernantes del poder ejecutivo; nos referimos a los intereses de la verdadera soberanía, cuyo titular es el pueblo.

3.1.2. OBJETIVO DEL JUICIO DE AMPARO

La necesidad de que exista un medio de control de la constitucionalidad, se da con motivo de conferir coercibilidad y protección a las garantías individuales, a fin de que el gobernado esté protegido en buena parte de sus derechos, lo que implica que esos derechos deberán ser respetados por todo tipo de autoridad.

Miguel Borrell Navarro⁴⁴, cuando nos habla de la teleología del juicio de amparo, dice: «El juicio de amparo, también llamado de garantías o juicio Constitucional, es un procedimiento jurídico, establecido en defensa del imperio de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, que se establece por vía de acción, que se tramita en forma de juicio, ante el poder judicial de la federación y que tiene como materia: Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos presidenciales y en general actos de autoridad, que violen las garantías individuales o que impliquen una invasión a la soberanía de la federación por los estados o viceversa, el que tiene como efecto la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efecto retroactivo al momento de producirse la violación.»

⁴⁴ BORRELL NAVARRO, Miguel, *El Juicio de Amparo Laboral*, 9ª edición, editorial Sista, México, 2004, p. 5.

No se requiere ser demasiado perspicaz para darse cuenta de que, previamente a la noción de amparo, debe entenderse la idea de las garantías individuales.

3.1.3. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y EL PODER PÚBLICO

La garantía individual, significa el derecho mínimo fundamental que los ciudadanos tienen frente al poder del Estado; si de acuerdo con la concepción de Rousseau sobre el contrato social los individuos ceden parte de su poder para crear un gobierno que les proporcione seguridad y orden, dentro de ese mismo contexto debe destacarse que la autoridad así creada no puede exceder de la competencia que se le ha fijado por la ley.

Pero siempre existe la posibilidad de que el gobernante caiga en excesos durante el ejercicio de ese poder público, toda vez que la realidad con frecuencia escapa a las previsiones normativas, que se caracterizan por expresar un deber ser. Como consecuencia de esto, es muy posible estar frente a la violación de garantías individuales en cualquier acto de autoridad.

En esas condiciones, es necesario subrayar el contenido de la garantía individual; Raúl Avendaño López⁴⁵ nos hace alusión a lo

⁴⁵ AVENDAÑO LÓPEZ, Raúl. *Comentarios a las Garantías Individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Sista, México, 2004, p.11.

siguiente: «La garantía individual tiene su nacimiento en el derecho natural, éste, al irse desarrollando se convirtió en un derecho del hombre, un derecho para el hombre, y actualmente un derecho humano; una vez que este derecho es reconocido en una institución tan especial como es una Constitución del estado, entonces, se convierte en una garantía de seguridad jurídica llamada por el individuo en el sentido de que su persona, sus bienes y sus derechos están totalmente protegidos, generándole una esfera de protección, para el fin y efecto de que pueda desarrollarse suficientemente; pero la seguridad jurídica no llega hasta ahí, sino que va más allá; ya que en el momento en que esa esfera jurídica es transgredida o infraccionada, no solamente por una persona del núcleo social sino por la autoridad, entonces la misma seguridad jurídica le otorga la posibilidad al individuo de poder ejercitar una acción a través de los juzgados competentes para buscar la reparación de su daño; así tenemos como la Constitución, va a establecer derechos; y para hacerlo valer, tenemos la institución del juicio de amparo que se llega a efecto ante los jueces de distrito, tribunales colegiales del circuito, y suprema corte de justicia, en donde podemos hacer valer todas y cada una de las garantías individuales que tenemos».

En vista de las consideraciones anteriores, los tres autores citados nos han dado una visión panorámica acerca de la garantía individual, y por consiguiente, nos han abierto la puerta para adentrarnos al ámbito del amparo.

Como lo dijo el último de los autores citados, se genera una lucha por parte del movimiento social, para lograr establecer para cada uno de nosotros, una cierta regla especial, mínima, fundamental, que cada uno de nosotros tenemos para la protección de nuestra persona, nuestros derechos y de nuestro patrimonio.

Por todo ello, el pacto social es trascendental, en virtud de que como lo dijo el último de los tratadistas, en el momento en que ese derecho mínimo fundamental es transgredido por un particular en detrimento de otro particular, la acción que le permite recuperar al afectado la seguridad jurídica perdida, no es promover el juicio de amparo, sino denunciar un delito como es el previsto por el artículo 364 Fracción segunda del Código Penal Federal, que dice a la letra:

«Se impondrá de seis meses a tres años de prisión y de veinticinco a cien días multa:

II. Al que de alguna manera viole, con perjuicio del otro, los derechos y garantías establecidos por la Constitución General de la República en favor de las personas».

Nótese como la redacción de este artículo 364 en su fracción segunda, no dice el que vulnere o viole Garantías Individuales, sino los Derechos establecidos por toda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Incluso se ha sostenido en la jurisprudencia que el amparo es improcedente contra actos de

particulares, de manera que sólo las violaciones a las garantías individuales con motivo de actos de autoridad pueden ser impugnadas en amparo.

Dicho de otra forma, las Garantías Individuales no nada más son las establecidas en los artículos del 1 al 28 como lo establece el rubro fijado en la propia Constitución, sino que, la Garantía Individual todavía va mucho más lejos: cualquier derecho individual que se otorgue a las personas, es en sí una Garantía Individual de legalidad.

Así, ese sistema democrático basado en la posibilidad de establecerle límites a el acto de gobierno, se basa en una trascendencia histórica fundamental, en virtud de que para lograr la obtención de todas y cada una de las Garantías establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue necesario derramar sangre de mexicanos que creyeron en el fortalecimiento organizado de una nación y que, por otro lado, lucharon para que, dichos ordenamientos, tuvieran una procedimentación adecuada, a través de la cual, logren una mayor y mejor eficacia jurídica en la práctica. Pues bien, corresponde al juicio de amparo lograr esta última circunstancia.

Una vez que hemos definido el juicio de amparo y las garantías individuales, pensamos que sería bueno examinar algunos aspectos concretos de procedimiento en el juicio de amparo.

3.2.- PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.

3.2.1. CONCEPTO DE PARTE PROCESAL

En primer lugar, se hace necesario hablar de las partes en dicho procedimiento. Esto nos lleva indefectiblemente a tratar un tema de la teoría del proceso: el concepto de parte procesal. No es el objetivo de este trabajo precisar un concepto sobre el particular, pero nos quedaremos, para efectos de nuestro estudio, con las ideas de Burgoa⁴⁶: «Por tanto, sin pretender ser exactos y sin hacer alarde de precisión en la formulación del concepto de "parte" en un juicio, nos aventuramos a exponer la siguiente definición: *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*».

Precisado el concepto de parte, estamos en condiciones de abordar el tema relativo a las partes en el juicio de amparo. De acuerdo al artículo 5º de la ley de amparo actual, tenemos que el dicho proceso intervienen el quejoso, la autoridad responsable, a veces el tercero perjudicado y (esto nos interesa) el Ministerio Público federal.

⁴⁶ BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 32ª edición, Porrúa, México, 2001, Pág. 329.

3.2.2. EL QUEJOSO

Hablemos un poco del quejoso. Resulta difícil definir a esta parte procesal en forma unívoca, pero en términos generales pueden hallarse tres elementos esenciales para su definición⁴⁷: elemento personal (la calidad de gobernado), acto reclamado (decisión del poder público que vulnera, en concepto del gobernado, una garantía individual) y un elemento de consecuencia (que el acto reclamado causa un agravio personal y directo al gobernado). Al tratar los principios del juicio de amparo esperamos volver sobre estos conceptos de agravio personal y directo.

No obstante, el artículo 9º de la Ley de Amparo abre una posibilidad que a primera vista parece desconcertante: las personas morales oficiales pueden pedir amparo, cuando se lesionen sus intereses patrimoniales. Esto deriva de la doble personalidad del Estado, porque se conduce en algunos casos como un sujeto de derecho privado, y en otros (la mayor parte del tiempo) como entidad de imperio. No es el tema de este trabajo ocuparse de la legitimación del Estado como quejoso, pero baste señalar que se ha formado jurisprudencia en el sentido de que el Estado, en cuanto ente público, no puede ejercitar la acción de amparo; por regla general, cabe decirlo también, cuando el Estado se coloca en un plano de igualdad con los particulares, es factible que proceda el

⁴⁷ *Ibidem*, p. 329 a 332.

amparo. Nos parece interesante citar el criterio siguiente (el subrayado en la parte conducente es nuestro):

ESTADO. CUANDO OBRA COMO PERSONA DE DERECHO PUBLICO, Y CUANDO COMO PERSONA DE DERECHO PRIVADO.

Doctrinalmente todos los autores convienen en que el Estado realiza a la par de actos en que aparece manifiesta su soberanía y su fuerza como poder para imponer a los particulares, personas físicas o morales, su voluntad; otros actos en los que se despoja de esos atributos (aunque no del todo), y entra en el comercio jurídico con los propios particulares para hacer transacciones y convenios en el mismo plano que ellos; es decir, entra en relaciones con los particulares no pretendiendo imponer su voluntad sino buscando el concurso de voluntades. **En otras palabras, el Estado, en unos casos puede obrar como autoridad haciendo uso de los atributos propios de su soberanía encargado de velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, y en otros casos como persona de derecho privado, o sea cuando al igual que los individuos particulares ejecuta actos civiles que se fundan en derechos del propio Estado, vinculados a sus intereses particulares, ya celebrando contratos o promoviendo ante las autoridades en defensa de sus derechos patrimoniales.** Este criterio se acepta en nuestro derecho positivo, como puede verse del texto expreso del artículo 27 de la Constitución Federal que establece que la nación tiene la propiedad de las tierras y aguas y el derecho de transmitir su dominio a los particulares constituyendo la propiedad privada. De esto se desprende fácilmente la idea de que entre otros títulos, la nación puede transmitir el dominio por enajenación a los particulares, y la enajenación es un acto esencialmente de derecho civil, siendo indudable que el Estado usa de su personalidad de derecho privado en

estos casos y no obra como autoridad. El propio artículo 27 reconoce implícitamente la limitación de carácter de autoridad en el Estado cuando impide que éste se haga de la propiedad de los particulares si no es por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pues cuando el Estado solicita del particular la venta de un bien de su propiedad concertando el precio y demás condiciones de enajenación, es indudable que obra como particular, y lo mismo sucede al ordenar que los templos son propiedad de la nación, pues entonces tiene capacidad para adquirir y poseer estos bienes, así como todos los demás bienes raíces necesarios para los servicios públicos, de donde se infiere que la constitución está estableciendo la personalidad jurídica de derecho privado del Estado. También en el artículo 73 de la misma Constitución Federal, en sus fracciones VIII, XVII, XIX y XXXI, hay un reconocimiento implícito de la personalidad del Estado de derecho privado, pues celebrando empréstitos, reconociendo y mandando pagar la deuda nacional y enajenando los terrenos baldíos, necesariamente goza de la personalidad de derecho privado. Lo mismo sucede con lo que dispone la fracción XXX del artículo 115 constitucional al investir a los Municipios de personalidad para todos los efectos legales. Por último en el artículo 134 constitucional, se menciona expresamente la celebración de "contratos" que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, aunque señalando la manera de llevar a efecto estos contratos, y de todo lo anterior se concluye lo que se ha dicho en un principio, o sea que el Estado puede obrar como sujeto de derecho privado (Véase la doble personalidad del Estado por el licenciado Salvador Urbina, página 517 y siguientes del tomo I, de la Revista General de Derecho y Jurisprudencia). **La segunda premisa que debe sentarse consiste en determinar cuándo obra el Estado como autoridad, y cuándo como persona de derecho privado. Obra como autoridad siempre que ejecuta un acto o se niega a acceder a una petición, o amenaza o impide por**

medios pacíficos o violentos la actividad de un individuo o un grupo, o cuando se apodera de los bienes individuales administrativamente; o bien cuando hace uso de la fuerza pública para impedir la comisión de un delito, de la alteración de la paz pública o la defensa del territorio nacional; y por tanto, la característica del acto de autoridad es el ejercicio de la potestad pública y la unilateralidad jurídica del acto que lleva a cabo el funcionario que no le permite al individuo o grupo a los que afecta dicho acto, más defensa que el acudir a la propia autoridad o a otras superiores a ella misma en el mismo orden jerárquico, al Poder Judicial en su caso, para contrarrestar los efectos de ese acto. En el caso contrario, cuando el acto realizado por el Estado no entraña una orden o un mandato y la relación jurídica que entraña ese acto sea de la naturaleza civil, dicho acto no será de autoridad sino de derecho privado. Cuando el acto no interesa directa o necesariamente a la colectividad, puede considerarse que es una cuestión la cual comienza cuando el apoyo de la ley falta y entonces obra como persona de derecho privado (Salvador Urbina. Obra citada). Algunos tratadistas sostienen que en los contratos administrativos, el Estado contratante no pierde completamente su carácter de autoridad, pues lo conserva en cuanto es necesario para exigir y reglamentar la satisfacción de las necesidades públicas que los motivan. Y explican sus tesis diciendo que los contratos administrativos no son actos jurídicos simples, sino complejos, o más bien, conjunto de diferentes actos jurídicos, de los cuales, los que tiene por objeto la organización y reglamentación de los servicios públicos que se trata de satisfacer, no son contractuales, aunque estén relacionados con el contrato, pues no nacen del concurso de voluntades de los partes, sino de la sola voluntad del Estado que, en esta materia, por tratarse de algo que atañe al ejercicio de sus funciones esenciales, es y debe ser soberana. (Véase Jeze, Derecho Administrativo, página 71, y Fraga, Derecho Administrativo, página 444).

Ahora bien, como conclusión de todo lo anterior, hay que convenir en que es necesario estudiar cada caso en que interviene el Estado para precisar si obra como autoridad o como sujeto de derecho privado⁴⁸.

3.2.3. LA AUTORIDAD RESPONSABLE

Ahora tratemos un poco sobre la autoridad responsable. De acuerdo al artículo 11 de la Ley de Amparo, es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Lógicamente, se hace indispensable definir el concepto autoridad. Sobre el particular, y sin pretender digresiones, debe decirse que los tribunales de amparo han sostenido criterios muy diversos. Hasta el momento no existe una definición completamente satisfactoria de autoridad, para efectos de la procedencia del juicio de amparo; pero buscaremos establecer algunas líneas que permitan comprender el resto de nuestro trabajo, tomando en cuenta que la determinación precisa de cuándo se encuentra una autoridad responsable requiere ser estudiada en forma casuística.

⁴⁸ Quinta Época, Segunda Sala, Informe 1945, Página: 65, Tesis Aislada. Amparo 477/44. Compañía de Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey, S. A. 7 de febrero de 1945. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Miguel Acosta Romero⁴⁹ dice: «Autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado; es el orden estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de manera imperativa.»

Nos parece prudente citar algunos criterios que recientemente se han fijado sobre el tema, para que el lector se dé cuenta de la complejidad de la definición de la autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.

Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del amparo son las siguientes: a) la existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad; c) que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) que para emitir esos actos

⁴⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General Del Derecho Administrativo*, 13ª edición, México, Porrúa, 2001, p. 632.

no requiera de acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado⁵⁰.

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.

Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado

⁵⁰ Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Noviembre de 2001, Tesis: 2a. CCIV/2001, Página: 39. Contradicción de tesis 76/99-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 28 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Vicente Aguilaco Alemán. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco. Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades⁵¹.

⁵¹ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Febrero de 1997, Tesis: P. XXVII/97, Página: 118. Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villaiba.

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.

La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado⁵².

AUTORIDADES RESPONSABLES PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO, NO LO SON LOS ORGANOS O FUNCIONARIOS DE LAS DEPENDENCIAS DEL ESTADO CUANDO ACTUAN COMO PATRONES.

⁵² Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Marzo de 1999, Tesis: 2a. XXXVI/99, Página: 307. Contradicción de tesis 71/98. Entre las sustentadas por el Tercer y el Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 19 de febrero de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero. Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no trata el tema de la contradicción que se resolvió.

La demanda de garantías que se interpone contra actos de las dependencias o funcionarios del Estado es improcedente, toda vez que el juicio de amparo sólo procede contra actos de autoridades en los términos del artículo 103 constitucional. Así es, el Estado a la vez que es persona de derecho público, en donde asume las funciones de autoridad, es también una persona moral oficial de derecho privado, en tanto que es el depositario, administrador o representante de los intereses económicos que constituyen el patrimonio de la Nación, y con este carácter puede entrar en relaciones laborales con los particulares, en un plano de clara coordinación y no de supra-subordinación; y entonces sus actos quedan comprendidos dentro de aquellos que cualquier gobernado ejecuta, ya que en tales relaciones el Estado también queda sometido a las prevenciones del derecho laboral como cualquier otro particular; por consiguiente, congruentemente con la doble personalidad del Estado, es de concluir que sólo podrá legalmente ser considerado como acto de autoridad para los efectos del amparo, aquel que ejecute un órgano o funcionario del Estado, actuando con el imperio y potestad que le otorga su investidura pública, es decir, cuando el acto tenga su origen en relación directa con la función pública y el cargo que desempeña, en el plano que dentro del derecho administrativo se conoce como de supra-subordinación a que ya se hizo mérito⁵³.

Una vez más, consideramos adecuado complementar lo transcrito con algunas anotaciones de Ignacio Burgoa⁵⁴, respecto a si la autoridad responsable es contraparte del quejoso en el juicio de garantías: «La autoridad responsable, por lo contrario, pugna por la

⁵³ Novena Época, Sexto tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Abril de 1996, Tesis: I.6o.T.26 L, Página: 347. Amparo directo 86/96. Oscar Horacio Lozano y Martínez y otra. 29 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Patiño Pérez. Secretaria: Alma Leal Treviño.

⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Ob. Cit., p. 342.

declaración judicial de que sus actos no son violatorios de la Constitución y porque, consiguientemente, tales actos no se invaliden ni se destruyan las situaciones, los efectos o las consecuencias que hayan producido. *En esta propugnación estriba la pretensión de la autoridad responsable que como se ve, es diametralmente opuesta a la del quejoso o agraviado, implicando una auténtica contraprestación».*

Es indudable que el Ministerio Público federal o local puede concurrir también al juicio de garantías como autoridad responsable. Pero de esto nos ocuparemos en el capítulo siguiente, para tratarlo con la amplitud que merece.

3.2.4. EL TERCERO PERJUDICADO

Toca ahora referirse a otra de las partes en el juicio de amparo: El tercero perjudicado. Los problemas empiezan temprano, dado que la terminología que emplea la ley no es muy precisa. Gramaticalmente hablando, se podría decir que el «tercero perjudicado» es un sujeto que sufre una afectación con la emisión del acto reclamado, del mismo modo que la sufre el quejoso por el mismo motivo.

No obstante, la fracción III, en sus tres incisos, señala algo totalmente distinto; el inciso c) de la propia fracción III ofrece una expresión que define casi en su totalidad al tercero perjudicado,

cuando dice que tendrán ese carácter (terceros perjudicados) quienes sean personas que «tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado», interés que se revela en que se niegue el amparo al quejoso, o que se sobresea el juicio de garantías respectivo (o sea, que se dé por concluido sin que se entre al estudio de las violaciones alegadas por el quejoso en su demanda). Se hace patente que la autoridad responsable y el tercero perjudicado, desempeñan un mismo papel, con algunas variaciones: evitar que se conceda el amparo al quejoso. Parecería más adecuado utilizar la expresión «tercero interesado» para evitar esta clase de confusiones.

No trataremos aquí lo relativo a la fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo (que señala que el Ministerio Público Federal será parte en todos los juicios de amparo), dado que éste es uno de los temas que abordaremos ampliamente en el capítulo siguiente, por lo que de momento, estimamos conveniente pasar al tema relativo a los principios fundamentales del juicio de amparo.

3.3.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.

De acuerdo con Alberto Del Castillo Del Valle⁵⁵, los principios fundamentales del juicio de amparo son los siguientes:

⁵⁵ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Primer curso de amparo*, quinta edición, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2004, p. 67 y 68.

- a) Competencia de los tribunales de la Federación para conocer del juicio de amparo
- b) Procedencia del amparo contra actos de autoridad
- c) Instancia de parte agraviada
- d) Existencia de un agravio personal y directo
- e) Principio de definitividad
- f) Principio de estricto derecho
- g) Principio de relatividad de la sentencia de amparo
- h) Principio de prosecución judicial

Dado que no es nuestro objetivo tratar ampliamente del juicio de amparo, mencionaremos solamente los aspectos fundamentales de cada principio.

3.3.1. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES FEDERALES

En primer término, de acuerdo al artículo 103 de la constitución, toca a los tribunales de la federación conocer de las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales (fracción I). Las dos fracciones restantes aluden a los casos de invasión de competencia de los Estados o el Distrito Federal por parte de autoridades federales (fracción II), o de invasión de competencias federales por parte de Entidades Federativas o del Distrito Federal (fracción III).

Estas dos últimas fracciones podrían dar a entender que la Federación o las entidades federativas pueden promover amparo, lo cual no es exacto, atento que dichos entes no son titulares de garantías individuales, y además porque para el caso de que se invadan competencias por unos u otros poderes existe un recurso denominado controversia constitucional, previsto en el artículo 105 de la constitución. El misterio se aclara cuando se observan los artículos 1º y 116 fracción VI de la Ley de Amparo, apreciándose que las fracciones II y III del diverso 103 constitucional deben entenderse en función de la fracción I del propio numeral citado, o sea, el amparo también es procedente cuando haya invasión de atribuciones *que produzcan violación de garantías individuales*.

Casi en exclusiva conocen del juicio de amparo los juzgados de distrito (cuando no están especializados en asuntos de jurisdicción ordinaria federal), y los tribunales colegiados de circuito. A raíz de las reformas constitucionales de 1995 y 1996, así como de diversos acuerdos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este último tribunal conoce en casos excepcionales del juicio de amparo. De ello nos ocuparemos más adelante al hablar de amparo directo e indirecto.

3.3.2. PROCEDENCIA CONTRA ACTOS DE AUTORIDAD

Cuando hablábamos de las partes en el juicio de amparo, y nos referimos a la autoridad responsable, precisamos que autoridad

es todo órgano del Estado que con facultades de decisión y ejecución crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de los gobernados, de forma unilateral, imperativa y coercible. Precisamente, las decisiones que crean, modifican o extinguen dichas situaciones jurídicas, en la forma que ya dijimos, son actos de autoridad. Conviene citar lo que ha dicho la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a lo expuesto:

ACTOS DE PARTICULARES, IMPROCEDENCIA.

No pueden ser objeto del juicio de garantías, que se ha constituido para combatir los de las autoridades que se estimen violatorios de la Constitución (tesis 11, Octava Parte, Apéndice 1917-1985 del Semanario Judicial de la Federación).

Como apuntamos más arriba, la determinación de cuándo nos encontramos con un acto de autoridad que haga procedente el amparo, es algo que, preferiblemente, debe estudiarse en cada caso concreto. Las tesis que hemos transcrito a lo largo de este capítulo son una guía solamente para conseguir tal objetivo.

3.3.3. INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA

En el artículo 107 constitucional, fracción I, se dice que el juicio de amparo sólo se seguirá a instancia de parte agraviada. Por parte agraviada entendemos a «...la persona que teniendo la calidad de gobernado, resiente en su esfera jurídica los efectos de un acto de

autoridad⁵⁶». Esto es congruente con otro principio del que nos ocuparemos más adelante. No obstante, cabe señalar que el principio que mencionamos sólo se contrae a la necesidad de instaurar la demanda de amparo, sin que el quejoso tenga que instar al juez de amparo en cada etapa del proceso (por regla general). Incluso cabe la representación del quejoso.

3.3.4. EXISTENCIA DE UN AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO

Muy relacionado con lo anterior tenemos el concepto de perjuicio, que es la lesión o afectación que sufre en sus derechos el quejoso por la emisión de un acto de autoridad, y no debe entenderse sólo como la ganancia que se deja de obtener por un hecho o acto ilícito (perjuicio en términos de la ley civil). Lo personal del agravio radica en que exista un sujeto concreto que lo sufra; y lo directo implica que haya una relación causal inmediata entre el acto de autoridad y el sujeto lesionado en sus derechos, sin que previamente (en forma directa) se afecte a otro gobernado, lo que implica un agravio indirecto⁵⁷.

3.3.5. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD

Este principio se encuentra en el artículo 107 constitucional, fracciones III, IV y V, así como en el artículo 73, fracciones XIII y XV

⁵⁶ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Ob. Cit. p.73.

⁵⁷ Ibidem, p. 79.

de la Ley de Amparo, y se refiere a que antes de promover el juicio de garantías, deben haberse agotado previamente todos los recursos ordinarios o medios legales de defensa que tiendan a revocar el acto reclamado (dicho agotamiento se traduce en agotar todas las etapas procedimentales de esos recursos o medios de defensa, y no sólo interponerlos). Este principio tiene excepciones, y algunas de ellas se refieren a la materia penal, campo en el que se desarrolla gran parte de la actividad del Ministerio Público, ya local o federal; por ejemplo, se ha declarado en jurisprudencia que no es necesario agotar el recurso de apelación cuando se intenta el amparo contra el auto de formal prisión.

3.3.6. PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO

Quizás uno de los principios más cuestionados del juicio de amparo es el principio de estricto derecho. Por virtud del mismo, el juez de amparo sólo podrá resolver sobre la constitucionalidad (o inconstitucionalidad) del acto reclamado con base exclusivamente en lo que el quejoso haya planteado en sus conceptos de violación. Por concepto de violación se entiende el razonamiento lógico jurídico que se basa en una premisa mayor (la norma constitucional que se estima violada), una premisa menor (el acto que se reclama y que afecta al quejoso) y una conclusión (consistente en que el acto reclamado viola las normas constitucionales). Es decir, si el quejoso no alegó determinados aspectos anticonstitucionales del acto reclamado, el juez de amparo, aun apreciándolos, no podrá

declarar que el acto es violatorio de garantías, por no haberlo alegado el quejoso, no importa qué tan inconstitucional sea el acto reclamado.

La raíz de la crítica de este principio se encuentra en que la constitución nada dice de este proceder judicial, a pesar de que la fracción II del artículo 107 constitucional señale que la ley reglamentaria (la Ley de Amparo) señalará lo relativo a la suplencia de la queja. De modo que, se estima, existe un exceso de la Ley de Amparo, en tanto que limita la suplencia de la queja a determinados supuestos, lo cual no hace la constitución. La otra cara de este principio es la suplencia de la deficiencia de la queja, expresión que no es muy clara, por lo que debe decirse que es la suplencia de las deficiencias en la demanda y de los agravios en los recursos, y si se atiende al artículo 76 bis de la Ley de Amparo, dicha suplencia sólo opera en los conceptos de violación (y aun así esto no es garantía de que se concederá el amparo⁵⁸), de modo que el espíritu de esta disposición ha dado pie a que se catalogue al juicio de amparo como un juicio «para ricos que puedan pagar un abogado». Pero esa es cuestión aparte, y nos abstenemos de entrar a ella.

⁵⁸ No nos ocuparemos del amparo en materia agraria, que está sujeto a otras reglas mucho más favorables a los quejosos (artículos 212 a 234 de la Ley de Amparo).

3.3.7. RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA DE AMPARO

Cuando hablábamos de la instancia de parte como principio del juicio de garantías, dijimos que se relacionaba con otro principio que es el de relatividad. La constitución lo regula expresamente en su artículo 107, fracción II: «La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare». Lo anterior quiere decir que sólo quien promueva (y gane) un amparo será protegido contra ese acto concreto que reclamaba. Esto se ha criticado en tratándose del control de constitucionalidad de las normas generales, y es ahí donde se ve uno de los límites del amparo como medio de control de constitucionalidad: las normas generales se caracterizan por su abstracción, impersonalidad, permanencia y generalidad, lo que en el caso del amparo, equivale a sostener que si una persona está protegida contra una ley inconstitucional, dicha protección no se extiende a quienes no promovieron y vencieron en el juicio, sujetos que estarán obligados a cumplir la ley, sin importar que ésta sea violatoria de la constitución.

Se ha propuesto en algunos sectores la eliminación de dicho principio; no se estima que sea correcto, más bien deberían crearse recursos de control de la constitucionalidad más apropiados para dichos actos; en los países europeos existen recursos similares al

amparo (ejemplos: España, Alemania) pero nunca se utilizan para anular leyes, las cuales son controladas por otros medios; esto no implica que el amparo sea inútil (más bien es al contrario); sencillamente no es el medio adecuado para verificar la constitucionalidad las normas generales. Pero eso es un tema que no debe ocuparnos por ahora.

3.3.8. PROSECUCIÓN JUDICIAL

Este principio lo define Del Castillo Del Valle⁵⁹ en forma muy atinada: «Por virtud de este principio, los jueces federales están sujetos a tramitar el amparo atendiendo y respetando en todo tiempo las disposiciones legales, con lo que todos los juicios tendrán el mismo trámite, sin que quede al arbitrio del juez el procedimiento del juicio de garantías». Cabe expresar que este principio lleva implícita la consideración de que la Ley de Amparo debe aplicarse preferentemente al Código Federal de Procedimientos Civiles (ley aplicable en forma supletoria a la primera citada, por virtud del artículo 2º), cuando la Ley de Amparo sea clara y completa, sin importar que el código citado contemple una institución similar.

Creemos haber agotado (permítase la expresión) «lo fundamental» de los principios fundamentales de nuestro juicio de amparo, y para concluir este capítulo, consideramos adecuado

⁵⁹ *Ibidem*, p. 91.

referirnos a cuestiones de procedimiento de amparo propiamente dicho.

3.4.- AMPARO DIRECTO Y AMPARO INDIRECTO.

3.4.1. ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LA DISTINCIÓN

Toca ahora referirse a otra importante distinción que se hace en el foro, en la doctrina y en la legislación, en cuanto al juicio de amparo: el amparo indirecto y el amparo directo.

Son interesantes las reflexiones que al respecto hace Burgoa⁶⁰: «El llamado “amparo indirecto” es, pues, el opuesto al denominado “amparo directo”. ¿Cuál es el punto de vista que se toma en consideración para establecer esta clasificación terminológica? Creemos que es la instancia jurisdiccional en que se resuelve definitivamente el juicio de amparo; por tal motivo, siendo la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito los que, en sus respectivos casos, dictan la última o única palabra en materia de amparo en general, se colige que los juicios de amparo que se inician ante y se resuelven por un Juez de Distrito, llegan por conducto de éste, al conocimiento de dichos órganos judiciales, a través del recurso de revisión que se interponga en contra de sus resoluciones, es decir, indirecta o mediatamente. Por el contrario, se suele llamar “directos” a los amparos que ante la Suprema Corte o

⁶⁰ BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 629-630.

los mencionados Tribunales se promueven en única instancia, debido a que su conocimiento por estos órganos jurisdiccionales se suscita sin desarrollo previo de otra instancia».

No obstante, dicho autor indica que la terminología empleada no es correcta, por lo siguiente: «En síntesis, si hemos tildado de inadecuada la clasificación que desde el punto de vista terminológico se hace, en el sentido de dividir al juicio de amparo genérico en directo e indirecto, es por la principal circunstancia de que propiamente no puede hablarse de esta última especie. Para llegar a esta conclusión, partimos de la consideración de que una relación genéricamente hablando, y en particular, una de carácter procesal, cuyos puntos extremos son el ejercicio de la acción o de un medio de impugnación y la pronunciación de la resolución correspondiente es siempre una, unicidad que se traduce en la adecuación entre el punto de partida y el final. Y, como en el amparo indirecto se observan dos relaciones procesales jurídicamente distintas, en razón de la dualidad de instancias que implica su conocimiento definitivo, no puede haber esa unidad de que hablábamos, por lo que no puede decirse que dicho conocimiento sea indirecto, ya que este concepto, repetimos, implica un vínculo único entre dos elementos, cuya conjunción se produce intermediariamente⁶¹».

⁶¹ *Ibidem*, p. 631.

Dejemos de lado esta cuestión, y centrémonos en lo verdaderamente importante. El amparo indirecto tiene dos instancias, en tanto que el amparo directo tiene (por regla general) una sola instancia, excepcionalmente dos, cuestión que abordaremos un poco más adelante.

La distinción de los dos tipos de amparo se refiere a los actos que pueden ser materia de dichos procedimientos. En el amparo directo sólo pueden reclamarse sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados. Adicionalmente se requiere que dichas resoluciones sean contrarias a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, o que comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa (artículo 158 de la Ley de Amparo).

Esto deriva de que hace algún tiempo, existían los recursos de casación y de súplica, que perseguían la misma finalidad que el

amparo directo actual, al estilo del recurso de casación francés: anular sentencias ilegales. Finalmente, para evitar más confusiones legales, se optó por unificarlos en el amparo directo, como recurso extraordinario de legalidad.

El amparo indirecto, por el contrario, procede contra una gran variedad de actos. Sin embargo, la característica de esos actos de autoridad es que no son sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a juicio, dictadas por tribunales administrativos, judiciales o del trabajo. En el artículo 114 se hace un elenco de los actos materia del juicio de garantías bi-instancial, como normas generales, actos de autoridad administrativa, ejercicios de la acción penal, etcétera.

3.4.2. COMPETENCIA JURISDICCIONAL

Surge la pregunta obligada de quién conoce de estos juicios. El amparo directo lo conocen, casi siempre, los Tribunales Colegiados de Circuito, y excepcionalmente las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trata de un amparo de interés, o cuando se tratan cuestiones de constitucionalidad de normas generales aplicadas en la sentencia reclamada (esto se colige de los artículos 158 de la Ley de Amparo, y los diversos 21, fracción III, inciso b); y 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

El amparo indirecto, por otra parte, lo conocen los Juzgados de Distrito casi en forma exclusiva, y rara vez otros órganos, en los casos siguientes:

- a) El superior jerárquico de la autoridad responsable, cuando se alegue violación a las garantías establecidas en los artículos 16, 19 y 20 constitucionales (artículo 37 de la Ley de Amparo).
- b) Un juzgado de primera instancia, en los casos en que no haya un Juzgado de Distrito, con facultades limitadas a recibir la demanda, pedir informe justificado, suspender el acto reclamado, cuando se trate de los casos a que se refiere el artículo 17 de la propia Ley (privación de la vida, destierro, penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, etcétera). Esto se contiene en los artículos 38 y 39 de la Ley de Amparo.
- c) Un Tribunal unitario de circuito (que regularmente conoce asuntos de jurisdicción ordinaria federal en segunda instancia), cuando se trate de actos de otro Tribunal Unitario de Circuito que no sean sentencias definitivas, lo cual no dice el artículo 42 de la Ley de Amparo, sino el diverso 29 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Toca ahora precisar que, como dijimos arriba, el amparo indirecto es de dos instancias. Lo antes dicho se refiere a la primera instancia, pero en segunda instancia (revisión) toca conocer a los Tribunales Colegiados y de vez en cuando a la Suprema Corte, ya

en Pleno o en Salas (artículos 10 fracción II, y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Se recordará que se dijo arriba que el amparo directo es, por lo general, de una sola instancia. No obstante, en ciertos casos puede ser de dos instancias (la segunda es de revisión, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación) cuando se trate de constitucionalidad de normas generales o cuando se ejercite la facultad de atracción (artículos 10 fracción III, y 21 fracción III, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Esto nos lleva a tratar un poco las cuestiones relativas al trámite tanto del amparo directo como del indirecto. Un poco más adelante nos ocuparemos de algunas otras cuestiones importantes de procedimiento, como la suspensión de los actos reclamados, los recursos y otras instituciones procesales, sin pretender ser exhaustivos, dado que esto sólo es un marco de referencia para el tema central: la intervención del Ministerio Público en el juicio de amparo.

3.4.3. AMPARO INDIRECTO

Se inicia con la presentación de una demanda, que debe cubrir los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo; Se estudiará la demanda por la autoridad de amparo, y se resolverá si se admite, se desecha o se manda aclarar, con el apercibimiento de tener por no

interpuesta la demanda si no se aclara satisfactoriamente (artículos 145 a 148); si se admite, en ese auto de admisión se fijará fecha para la audiencia constitucional, se pedirá informe justificado a la autoridad responsable, y se dará vista al tercero perjudicado (si lo hay) para que se apersona al juicio (artículos 147 y 149); el día señalado para la audiencia (si es que no hubo necesidad de diferirla, por algún motivo), se ofrecerán, admitirán (si procede) y desahogarán las pruebas ofrecidas por las partes, se dará cuenta con los informes justificados de las autoridades, con lo que diga el Ministerio Público federal y con los alegatos de las partes, y se dictará la resolución correspondiente (artículo 155). Dicha resolución puede conceder o negar el amparo, o bien, sobreseer en el juicio. Contra dicha resolución procede el recurso de revisión, que estudiamos más abajo (artículo 83 de la Ley de Amparo).

3.4.4. AMPARO DIRECTO

Se interpone la demanda ante la autoridad responsable, la cual, si cumple con los requisitos de los artículos 166 y 167 de la Ley de Amparo, se turnará al Tribunal Colegiado competente; si este órgano la admite, dará vista con ella al Ministerio Público federal, y haga manifestaciones o no, se turnará al magistrado que se determine para que elabore un proyecto de sentencia, mismo que se discutirá para su aprobación, por mayoría o unanimidad; es posible que se rehaga el proyecto en caso de que no se apruebe, caso en el cual el segundo proyecto será la resolución definitiva, pudiendo el

magistrado disidente formular su voto particular, que no variará el sentido de la resolución (artículos 177 a 191 de la Ley de Amparo). Si se da el supuesto del artículo 83 fracción V de la misma ley (cuestiones de constitucionalidad), se puede interponer recurso de revisión, que conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya en pleno o en salas, pero la resolución que se dicte en esta instancia sólo abarcará las cuestiones constitucionales, sin comprender otras.

3.4.5. LOS RECURSOS

En su trámite son similares al amparo directo, dado que los conocen órganos colegiados, casi siempre los Tribunales Colegiados de Circuito, y en ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya en Pleno o en Salas. Sólo se admiten tres recursos: revisión, queja y reclamación (artículo 82, Ley de Amparo). Cada uno procede contra determinados actos y resoluciones (la reclamación es de procedencia limitada, a comparación de la queja, que a veces asume la forma de un incidente propiamente dicho) y hay diversos tiempos para su resolución (los diversos supuestos de la queja, en el artículo 95, tienen plazos diversos, como cuando se promueve la famosa queja de veinticuatro horas, contra el auto de suspensión provisional del acto reclamado, que no es el mismo tiempo para resolver que en el caso de resoluciones de ejecución irreparable, de la fracción VI del mismo numeral). Decimos que son similares al amparo directo, porque se estudia su admisión, se da

vista al Ministerio Público federal, se tuman a un magistrado para que formule un proyecto de resolución, el cual se vota por el Tribunal, y si se aprueba, el proyecto se vuelve la resolución definitiva (en el caso de la reclamación no hay vista al Ministerio Público, según se aprecia del artículo 103 de la Ley de Amparo).

3.4.6. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

Se puede solicitar ésta cuando se acrediten los requisitos para otorgar toda medida cautelar, esto es, la apariencia de derecho a favor del solicitante, y la necesidad de la medida (o sea, el peligro de que se causen daños de difícil reparación al solicitante, en caso de no concederse). En amparo indirecto, la concesión de dicha medida cautelar se tramita en vía incidental, o sea, de forma separada al juicio de amparo (pero ante la misma autoridad que éste). El incidente consiste en la presentación y admisión de la demanda, la apertura de dos cuadernos de suspensión, la petición de informe previo a la autoridad responsable, la celebración de la audiencia incidental (con desahogo de pruebas y alegatos), y el dictado de la interlocutoria correspondiente, que se convertirá (si no se impugna mediante revisión) en el auto de suspensión definitiva, la cual durará hasta que se falle el amparo en lo principal, y que dicho auto sólo puede ser cambiado si existe un hecho que lo justifique, dando vista siempre al Ministerio Público y al tercero perjudicado, principal interesado en la resolución que se dicte. En materia de amparo directo, no existe un incidente, dado que la

propia autoridad responsable determinará si concede o no la suspensión del acto reclamado, pudiendo ser recurrida la determinación correspondiente (artículo 95, fracción VIII, de la Ley de Amparo). Todo esto se encuentra en los artículos 122 a 146 y 170 a 176 de la Ley de Amparo.

3.4.7. OTRAS CUESTIONES IMPORTANTES

Con el objeto de no aburrir al lector, obviaremos el análisis detallado de otras instituciones y conceptos del juicio de amparo, como lo son el sobreseimiento (artículo 74), la improcedencia (artículo 73), la formación y aplicación de la jurisprudencia (192 a 197-B), la responsabilidad de las partes (198 a 211) y de cuestiones procesales, como la competencia, la representación y los términos procesales. Es probable que toquemos algunos de estos temas en el capítulo que sigue, pero solamente en cuanto tengan relación con el Ministerio Público. Si es necesario hacer alguna otra acotación sobre el juicio de garantías, se hará sólo en lo que resulte estrictamente indispensable.

CAPÍTULO IV

EL MINISTERIO PÚBLICO Y SU INTERVENCIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO.

En este capítulo final se abordara la diversidad de formas en que el Ministerio Público, interviene en el juicio de amparo, dado que ya precisamos sus antecedentes en México, su naturaleza jurídica, las principales funciones que tiene a cargo, y también ya repasamos el lugar específico en donde queríamos estudiarlo, esto es, el juicio de amparo. Consideramos prudente dividir el estudio de este capítulo en tres partes: en primer lugar, haremos un análisis de la intervención del Ministerio Público federal exclusivamente, esto es, como parte neutral en el juicio de amparo; en segundo término, estudiaremos a esta corporación desempeñando el rol de autoridad responsable, esto es, la contraparte del quejoso. Y para finalizar, buscaremos señalar si es posible que el Ministerio Público, ya federal o local, pueda fungir como quejoso en un juicio de amparo. Con lo que obtengamos de esta labor, formularemos las conclusiones que sean pertinentes. Si es necesario volver a tocar algún punto estudiado previamente, lo haremos de la manera más breve posible.

4.1.- SUSTENTO CONSTITUCIONAL.

4.1.1. LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL

En primer lugar, se hace necesario recordar las directrices que señalan la constitución, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la propia Ley de Amparo, en cuanto a la participación del Ministerio Público federal en el juicio de garantías.

En el artículo 107 constitucional (principal fundamento constitucional del juicio de amparo) se cita en varios rubros la intervención del Procurador General de la República. Cuando pasemos al estudio de la Ley de Amparo vigente, abordaremos esas intervenciones con detalle (en la constitución, por ejemplo, ya se habla de que el Procurador General de la República puede denunciar la contradicción de tesis).

En orden de lo abstracto a lo concreto, se estima correcto estudiar primero la fracción XV del artículo 107 Constitucional: «El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.»

Del texto anterior se colige que el Ministerio Público federal (presidido por el Procurador General de la República) puede intervenir en forma discrecional en cualquier juicio de amparo, en función del interés público que ese juicio pudiera tener (en apreciación del propio Ministerio Público).

4.1.2. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 4º DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Pasemos a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que en su artículo 4º fracción II, inciso a), nos dice que corresponde al Ministerio Público federal vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia (sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas); en ejercicio de esta atribución el Ministerio Público de la Federación deberá intervenir como parte en el juicio de amparo, en los términos previstos por el artículo 107 constitucional y en los demás casos en que la Ley de Amparo y la constitución lo dispongan o autoricen.

A juicio nuestro, en este numeral hay una palabra clave que nuevamente vuelve a contradecir (y correctamente, según pensamos) lo indicado por el artículo 107, fracción XV, de la constitución: «*deberá*».

El verbo «deber» implica una obligación. Si interpretamos la norma en estudio con esta orientación, llegamos a la misma conclusión apuntada arriba: el Ministerio Público federal DEBE intervenir como parte en TODOS los juicios de amparo, dado que si no lo hace, no podrá «vigilar la observancia de la constitucionalidad⁶² y legalidad en el ámbito de su competencia», y entonces, no cumplirá con su función.

Lo anterior nos permite afirmar lo siguiente: en una interpretación gramatical de la constitución, se llegaría a la conclusión de que el Ministerio Público federal puede abstenerse de intervenir en los juicios de amparo que carezcan de interés público; no obstante, dicha exégesis no es en absoluto coherente con la naturaleza del propio Ministerio Público, ni con el espíritu de las garantías individuales; es más: ni siquiera la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República respalda esa interpretación letrista.

⁶² Se dice que vigila la constitucionalidad porque la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República le asigna dicha función en su artículo 4, fracción II, primer párrafo. Si bien no es objeto de este trabajo delinear las diferencias que existen entre los conceptos de legalidad y constitucionalidad, cabe aclarar que el primero de ellos implica la conformidad de los actos de autoridad con la ley; la constitucionalidad es la conformidad de los actos de autoridad con la constitución. A veces esta diferencia no es clara, considerando que la constitución también es vista como una ley, la "ley suprema" si se quiere, pero un conjunto de preceptos, en último término; por ello mismo dicha distinción entre legalidad y constitucionalidad no es nítida y por ello, sólo puede hacerse en términos formales (es decir, la jerarquía de un ordenamiento—constitución, sobre otro: la ley).

4.2 SUPEDITACIÓN AL INTERÉS PÚBLICO DE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Aunque hemos precisado que dicha intervención del Ministerio Público debe ser obligatoria en todos los casos, cabe definir los conceptos de orden público e interés social, que nos ayudarán a comprender por qué proponemos que la corporación que estudiamos participe en todos los juicios de amparo.

4.2.1. CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL

Se dice a veces, y no sin razón, que un concepto es más tiránico entre más abstracto es. En la práctica del juicio de amparo, los conceptos de orden público e interés social poseen alto grado de abstracción, sin embargo la función judicial debe evitar la arbitrariedad hasta donde sea posible. Este problema sobre la definición de orden público e interés social ha sido abordado por los tribunales federales:

SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.

De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el

interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan la preocupaciones fundamentales de una sociedad⁶³.

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.

De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuella el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión

⁶³ Octava Época, Tesis aislada, Tercer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1969, Página: 532

respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuando, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría⁶⁴.

4.2.2. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO

El concepto que debiera especificarse es, a no dudarlo, el de «interés público». Esta expresión sugiere lo relativo a las cuestiones o situaciones a las que la sociedad presta especial atención. El orden público es la sistematización de la vida social con vista a la determinada finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, a procurar un bienestar colectivo o a impedir un mal a un conglomerado humano⁶⁵. Y dado que el pretendido interés colectivo se resuelve al final en intereses individuales, tal vez sea correcto que digamos que el «interés social» está estrechamente vinculado con las normas de orden público, o sea, las que persiguen buscar

⁶⁴ Octava Época, Tesis aislada, Tercer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989, Página: 532

⁶⁵ BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 733.

un beneficio o evitar un perjuicio a la sociedad (y a los individuos que la conforman).

Si partimos de esta idea, llegaremos a una primera conclusión interesante respecto a la intervención del Ministerio Público federal en el juicio de amparo, como vigilante de la legalidad y la constitucionalidad. Esperemos ser claros:

Si el respeto a los derechos mínimos (llamados garantías individuales) que tienen los individuos frente al poder público es algo que interesa a la sociedad, por ser algo que reporta un beneficio a sus miembros en lo individual, es claro que las normas (constitucionales) que fijan esos derechos son prescripciones cuyo cumplimiento es de interés público. Por otro lado, si el Ministerio Público federal, de acuerdo al numeral que estudiamos (artículo 107 constitucional, fracción XV) puede abstenerse de intervenir en los juicios de amparo que en su opinión carezcan de interés público, llegaremos al punto en que dicho numeral constitucional es contradictorio con la naturaleza de la función del Ministerio Público y de las propias garantías individuales, dado que en el juicio de amparo se ventilan cuestiones sobre la observancia de dichas garantías (normas de interés público), por lo que es inconcuso que, en estas condiciones, el Ministerio Público federal nunca podría abstenerse de intervenir en un juicio de amparo, dado que en él siempre estará involucrado un interés público, que es precisamente el objeto que dicha corporación tiene que cuidar, y que en el caso

concreto del juicio de amparo, se traduce en la observancia de las garantías individuales.

Así las cosas, se concluye que del estudio de esta fracción XV del artículo 107 constitucional, el Ministerio Público no podría dejar de intervenir en los juicios de amparo, por estar siempre inmerso en ellos un interés público.

En suma: estimamos que el Ministerio Público federal debe intervenir en todos los juicios de garantías. Esto equivale a sostener que, aunque en la práctica judicial de hogaño no suceda así, lo jurídicamente correcto es que dicha corporación participe. Precisadas estas consideraciones abstractas, ahora procederemos al examen de la Ley de Amparo vigente, que es, sin duda, el lugar donde trabajaremos de aquí en adelante.

4.3.- INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE.

4.3.1. MINISTERIO PÚBLICO, AUTORIDAD Y PARTE

Uno de los elementos distintivos de la acción de amparo es la presencia de un acto de autoridad que vulnera garantías individuales. Cuando un sujeto recibe una afectación en sus derechos subjetivos, sólo cuando el infractor de esos derechos sea un órgano del Estado, podrá ejercerse la acción constitucional.

En esas condiciones, resulta necesario volver a la definición de autoridad, y por ello volveremos a citar a Miguel Acosta Romero⁶⁶, dice: «Es todo órgano del estado que tienen atribuidas por el medio jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado; es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de manera imperativa».

Una vez recordada la definición de autoridad responsable, cabe acordarnos también del concepto de acto de autoridad: «El acto de autoridad es una decisión dictada o ejecutada por un órgano de gobierno que produce un agravio o afectación en la esfera de los derechos de los gobernados; la clasificación de los actos de autoridad pueden ser tres:

A) Sobre las leyes, consistente en ordenamientos abstractos, generales e impersonales.

B) En sentencias; entendidas por tales aquellas que son dictadas por tribunales judiciales, administrativos o de trabajo que resuelven una cuestión litigiosa sometida a su decisión.

C) En actos genéricos, que son actos típicamente administrativos.

⁶⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general de derecho administrativo*, 13ª edición, Porrúa, 2001, México, p. 632.

En su mayoría son dictados o producidos por la administración pública, aunque los demás poderes también suelen elaborarlos⁶⁷».

Del mismo modo, es de recordarse que, tradicionalmente, la función que ha caracterizado al Ministerio Público (autoridad administrativa), es la persecución de los delitos (nota: no se habla de una persecución material, sino jurídica, traducida en el ejercicio de la acción penal ante la autoridad judicial); por la naturaleza especialmente grave de la función del Ministerio Público, así como por el carácter restrictivo de derechos que distingue a los ordenamientos penales, es que el Ministerio Público se encuentra más propenso a vulnerar las garantías individuales de los gobernados, toda vez que toca a aquella representación social la aplicación inicial de las leyes penales, las cuales, como ya se apuntó, perturban diversos bienes jurídicos de los gobernados, particularmente la libertad, la propiedad y la seguridad jurídica, no siempre en forma legal.

En nuestro orden jurídico, se distinguen varios procedimientos penales (Cfr. artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Penales); pero por conveniencia teórica, podemos incluirlos dentro de dos grandes rubros, que en un esquema macroscópico, componen al proceso penal: la fase sumaria, que entre nosotros se conoce con el nombre de averiguación previa, y la fase plenaria, que en nuestro medio jurídico se refiere al proceso penal

⁶⁷ PADILLA, José. *Sinopsis de Amparo*, 10ª edición, Cárdenas editor y distribuidor, México, 2000, p. 12.

propriadamente dicho, el cual se lleva ante la autoridad judicial (confróntese esto con el primer enunciado del artículo 21 constitucional). Pues bien, puede afirmarse válidamente que durante la fase de averiguación previa, el Ministerio Público (ya federal, ya local, según sea el caso) actúa como autoridad, y que una vez iniciado el proceso penal propriadamente dicho (desde la preinstrucción, según algunos autores) el Ministerio Público deja de ser autoridad y se convierte en una parte del proceso penal. Entonces, de lo expuesto se colige que no todos los actos del Ministerio Público son actos de autoridad, a pesar de que dicha corporación sea un órgano del Estado, investido incluso de facultades para imponer sus determinaciones.

A manera de dato curioso, vale la pena recordar que durante algún tiempo estuvo en boga la polémica respecto a que si la determinación de no ejercicio de la acción penal era un acto de autoridad o no. Los tribunales del Poder Judicial de la Federación sostuvieron tesis contradictorias: algunos decían que el amparo era improcedente contra esa determinación de no ejercicio de la acción penal; otros, por razones diversas, decían que sí era procedente. Al parecer, en la actualidad ya no hay duda de que esa determinación del Ministerio Público, respecto al no ejercicio de la acción punitiva, sí constituye un acto de autoridad, toda vez que el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional dice que «Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos

que señale la ley... », e incluso el artículo 114 de la Ley de Amparo, en su fracción VII dice: «El amparo se pedirá ante el juez de distrito: ...VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional...».

El Ministerio Público es entonces autoridad y parte. ¿Es posible acaso que exista una dualidad de esa clase en nuestro orden jurídico? La respuesta a esa pregunta sin duda es importante, toda vez que si el amparo sólo procede contra actos de autoridad, resulta indispensable saber si el Ministerio Público siempre es autoridad, o si hay casos en que no lo es, porque no todo órgano del Estado es autoridad en un momento dado.

¿Qué clase de función ejerce el Ministerio Público durante la averiguación previa: función administrativa, judicial o legislativa? Está claro que no es una función legislativa (no crea normas generales), ni judicial (no aplica la ley a casos concretos en los que exista controversia), de modo que, por exclusión, la naturaleza de los actos del Ministerio Público, actuando como autoridad, es de tipo administrativa.

Por esta razón, es que los actos del Ministerio Público actuando como autoridad (órdenes de presentación, detenciones por flagrancia, caso urgente, entre otros) sólo podrán impugnarse en

amparo indirecto, de conformidad con el primer párrafo de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, que dice: «El amparo se pedirá ante juez de distrito:...II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo». El supuesto en el que se encuadran los actos del Ministerio Público, cuando tiene carácter de autoridad, es el del primer párrafo de la fracción en comento.

Se confirma lo expuesto con el criterio siguiente:

AVERIGUACIÓN PREVIA. EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INTERPUESTO CONTRA LOS ACTOS REALIZADOS POR EL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DURANTE LA INTEGRACIÓN DE AQUÉLLA.

Cuando se trate de juicios de amparo interpuestos en contra de actos realizados por el agente del Ministerio Público durante la integración de la averiguación previa, que no incidan en la libertad personal del quejoso ni se esté en presencia de un procedimiento de extradición, en atención a su naturaleza intrínsecamente penal, independientemente de la procedencia del juicio de garantías, es competente para conocer de ellos el Juez de Distrito en Materia Penal y, en consecuencia, el Tribunal Colegiado de Circuito en la misma materia para resolver el recurso de revisión respectivo. Ello es así, en virtud de que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer de conflictos competenciales suscitados entre Tribunales Colegiados o Jueces de Distrito atiende a la naturaleza del acto reclamado para decidirlos, prescindiendo de la naturaleza formal de la autoridad de la

que emana el acto; de ahí que aun cuando durante la integración de la averiguación previa el agente del Ministerio Público es una autoridad formalmente administrativa, los actos que realiza son de naturaleza penal, ya que practica toda clase de diligencias con fundamento en leyes penales, tanto sustantivas como adjetivas, por lo que se actualiza la competencia de los Jueces de Distrito en Materia Penal, prevista en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues de la interpretación sistemática de sus fracciones se advierte que su teleología no está informada por el carácter orgánico de la autoridad que emite el acto, sino por la naturaleza penal de su actuación, aunado a que dicho análisis respeta el principio de especialización, el cual garantiza la expeditéz en el fallo, ya que la resolución de los asuntos por materia requiere del conocimiento y experiencia que tienen los que se dedican en forma específica a una determinada rama del derecho, y que por ello pueden ponderar en forma más expedita y autorizada las distintas soluciones al caso concreto⁶⁸.

4.3.2. DUALIDAD DE FUNCIONES

Por todo lo que se ha expuesto, llegamos a la conclusión siguiente: el hecho de que tenga tantas facultades el Ministerio Público, ocasiona que en un determinado momento se estime que su naturaleza jurídica no sea exclusivamente una sola, y por lo mismo, podría sentirse que hay una cierta contradicción, pero

⁶⁸ Jurisprudencia, Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, Diciembre de 2004, Tesis: 1a./J. 89/2004, Página: 22. Contradicción de tesis 36/2001-PS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del mismo circuito. 30 de junio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosaura Rivera Salcedo. Tesis de jurisprudencia 89/2004. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintidós de septiembre de dos mil cuatro.

realmente esto no sucede: la función del Ministerio Público es, a grandes rasgos, la observancia de la legalidad, tanto de la actuación de los gobernados como de las propias autoridades. Cuando el Ministerio Público persigue el delito, actúa como autoridad, vigilando la legalidad en los actos de los gobernantes y de los gobernados, ya que puede imponer en forma imperativa, unilateral y coercible las medidas que considere prudentes para la persecución del delito, y del ejercicio de la acción penal; y cuando actúa vigilando la legalidad en los juicios de amparo y en las controversias de que habla el artículo 105 constitucional, lo hace exclusivamente respecto de actos de los poderes públicos, como parte neutral, cuestión que ya abordamos antes en este mismo capítulo.

Cuando el Ministerio Público es autoridad responsable (en amparo indirecto, exclusivamente), adquiere diversas cargas procesales y algunas obligaciones, cuyo incumplimiento puede acarrearle sanciones de distinta índole: así, el Ministerio Público debe rendir su informe justificado o previo (según sea el caso, artículos 149 y 132 de la Ley de Amparo, respectivamente), expedir los documentos que se le soliciten por las partes para usarlos como prueba en el amparo, con los apercibimientos de ley (artículo 152), cumplir con las resoluciones que concedan la suspensión de los actos reclamados, y cumplir con la ejecutoria que conceda el amparo al quejoso. La omisión de alguno de estos deberes puede acarrear la imposición de una multa, o bien, la

consignación ante un juez de distrito penal, si es que se comete algún delito (falsedad, revocación dolosa del acto reclamado, violación a la suspensión, incumplimiento de la sentencia que conceda el amparo, etcétera).

Se ha reconocido que cuando el Ministerio Público, como autoridad responsable, interpone recurso de revisión en amparo indirecto, sus agravios son de estricto derecho, o sea, lo que no alegue dicha corporación no podrá ser considerado por el tribunal revisor al momento de resolver sobre la subsistencia del fallo recurrido por dicho representante social.

No obstante, para concluir este apartado, cuando se trata del Ministerio Público como parte en el proceso penal, también se le confieren algunos derechos procesales en el juicio de amparo, como alegar cuando se reclamen resoluciones jurisdiccionales, como lo dispone el artículo 180 de la Ley de Amparo. Incluso en el propio artículo 5º fracción IV se reconoce que el Ministerio Público puede recurrir resoluciones dictadas en amparos penales si se reclaman sentencias de tribunales locales.

En conclusión: durante la averiguación previa, la regla es que los actos del Ministerio Público (local o federal) son administrativos, y tienen como objeto preparar y ejercitar la acción penal; en este caso, el Ministerio Público será autoridad responsable, y contra sus actos procederá amparo indirecto. Aun cuando no sea en esta

etapa de ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público también es autoridad responsable cuando pueda ejecutar actos de forma unilateral, coercible e imperativa (como en una orden de aprehensión, que también es impugnabile en amparo indirecto). Pero cuando el Ministerio Público es parte en el proceso penal, o sea, después del auto de formal prisión o de sujeción a proceso, no tiene el carácter de autoridad, y por ello, no puede ser autoridad responsable, de modo que será un sujeto procesal más si se interpone un amparo directo contra la sentencia que resuelva dicho proceso penal, pero jamás será autoridad en este supuesto. Ahora, cuando el Ministerio Público sea autoridad responsable, tendrá las obligaciones de cualquier otra parte con ese mismo carácter: rendir informes, cumplir las resoluciones judiciales y conducirse en forma legal durante el trámite del juicio de amparo. Para terminar este capítulo nos referiremos a la cuestión de si el Ministerio Público puede actuar como quejoso en un juicio de amparo.

4.4. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO PARTE SIMPLE Y SUS FUNCIONES.

Para empezar, el artículo 5º fracción IV de la Ley de Amparo dispone que es el Ministerio Público federal es parte en el juicio de amparo, «quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley

le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala». Sobre estos puntos nos ocuparemos en lo sucesivo.

Previamente, comentaremos algunas cuestiones relativas a la interposición de recursos, que es uno de los puntos importantes de la participación del Ministerio Público federal como parte simple en el juicio de garantías.

Como ya apuntamos en otro lado, los recursos que se reconocen en la Ley de Amparo son los de revisión, queja y reclamación (artículo 82). Dicha autorización se constriñe a ciertos supuestos, tanto por la ley (que parece ser clara) como por la jurisprudencia, que comentaremos al estudiar algunas tesis relevantes.

Comencemos por precisar si es posible, en abstracto, que esta parte procesal interponga el recurso de revisión.

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. LA FACULTAD DE INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN SE ENCUENTRA LIMITADA A QUE SE ACREDITE UNA REAL AFECTACIÓN AL INTERÉS PÚBLICO QUE REPRESENTA.

Una interpretación armónica del artículo 5o., fracción IV, de la Ley de Amparo, permite colegir que si bien es cierto que el Ministerio Público Federal se encuentra facultado para, entre otras cosas, interponer los recursos que señala la ley, inclusive en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, no menos cierto resulta que esta facultad se encuentra condicionada a que la resolución que se pretenda recurrir le cause un agravio a su representación, es decir, se requiere que con el dictado de esa sentencia se cause una real afectación al interés público que sólo se encuentra depositado en la sociedad, y cuya representación tiene, por mandato constitucional, el Ministerio Público Federal; y no puede interpretarse de otra manera, al señalar expresamente el artículo 88, primer párrafo, de la ley citada, que en el recurso de revisión el recurrente expresará los agravios que le cause la resolución o sentencia impugnada, máxime que el artículo 107, fracción XV, constitucional, de manera categórica establece que el procurador general de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo, y que podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público. Partir de otra hipótesis llevaría a la conclusión falsa de que en todos los juicios de amparo existe un interés público porque se respete el orden constitucional a través de las garantías individuales, las que no deben contravenirse por ninguna autoridad, lo cual permitiría legitimar al Ministerio Público para promover los recursos conducentes, aun cuando se negara la protección de la Justicia Federal al impetrante, en cualquier materia, si estimara que la autoridad del amparo resolvió en forma inexacta y debería ampararse al justiciable; hipótesis inadmisibles, dado los múltiples criterios jurisprudenciales en materias de estricto derecho. Por tanto, tratándose de asuntos en los que se concede el amparo y la protección al quejoso contra la resolución (orden de aprehensión, auto

de formal prisión) dictada por una autoridad judicial del orden local, dentro de una causa seguida por la comisión de algún delito de los que se persiguen a instancia de parte agraviada, según el Código Penal para el Estado de Tamaulipas (abuso de confianza, fraude, fraude laboral, chantaje, despojo de cosas inmuebles o de aguas y daño en propiedad), no puede considerarse que se afecta el interés público, en virtud de que en esta clase de delitos llamados patrimoniales, el bien jurídico protegido es la propiedad o posesión particular de cualquier clase de bienes, por lo que el mayor interesado en que se persiga y castigue al delincuente, es el propio afectado u ofendido; de ahí que aquel interés público cuya protección está encomendada al Ministerio Público Federal adscrito a los tribunales de amparo no resulta afectado, y si bien dicha autoridad tiene el carácter de parte, su función se circunscribe únicamente a velar por el orden constitucional, es decir, procurar una pronta y expedita administración de justicia dentro del juicio de garantías, sin que de alguna manera le esté encomendada la defensa de la constitucionalidad del acto reclamado, como es el caso, lo cual correspondería a la propia autoridad responsable, ni la de perseguir y castigar a los delincuentes, responsabilidad del Ministerio Público investigador; por tanto, se puede concluir válidamente que en situaciones como la de la especie, en que no se afecta el interés público que represente el agente del Ministerio Público Federal adscrito al tribunal de amparo, debe desecharse el recurso de revisión interpuesto por carecer de legitimación⁶⁹.

Se considera que, efectivamente, el Ministerio Público no puede defender la actuación de alguna de las partes en forma arbitraria y

⁶⁹ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Diciembre de 2002, Tesis: XIX.1o.21 P, Página: 806 Primer tribunal colegiado del décimo noveno circuito. Amparo en revisión 164/2002. 23 de septiembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Loreto Martínez. Secretaria: Graciela Robledo Vergara. Amparo en revisión 166/2002. 23 de septiembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Vélez Martínez. Secretario: Pedro Gutiérrez Muñoz.

parcial, pero no es correcto sostener que sea falsa la conclusión de que «en todos los juicios de amparo existe un interés público porque se respeta el orden constitucional a través de las garantías individuales, las que no deben contravenirse por ninguna autoridad, lo cual permitiría legitimar al Ministerio Público para promover los recursos conducentes, aun cuando se negara la protección de la Justicia Federal al impetrante, en cualquier materia, si estimara que la autoridad del amparo resolvió en forma inexacta y debería ampararse al justiciable»; se cita como argumento el principio de estricto derecho, lo cual no nos convence del todo, ya que, al margen de la constitucionalidad (dudosa) de ese principio del amparo, si la sociedad (representada por el Ministerio Público) insiste en la concesión de un amparo, debe atenderse lo que el Ministerio Público, en tanto representante social, diga al respecto, y ponderar realmente sus consideraciones y no desecharlas de forma arbitraria.

¿Qué pasa en los amparos contra leyes y en caso de interpretación de la constitución, en la instancia de revisión?

MINISTERIO PUBLICO FEDERAL. ES PARTE EN EL JUICIO DE GARANTIAS Y PUEDE INTERPONER LA REVISION AUN EN AMPARO CONTRA LEYES, SOLO CUANDO LA MATERIA DE LA LEY IMPUGNADA AFECTE SUS ATRIBUCIONES.

El artículo 5o., fracción IV, de la Ley de Amparo, reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de enero de mil novecientos

ochenta y cuatro, establece que el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, con facultades para intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala dicho ordenamiento; por tanto, el Ministerio Público está facultado para interponer el recurso de revisión, aun en amparo contra leyes, pero ello no significa que tenga legitimación para interponerlo ad libitum ni en todos los casos, sino únicamente cuando la Constitución o las leyes le encomiendan la defensa de un interés específico como propio de su representación social, pues aun cuando los artículos 2o., 3o., fracción I y 10, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, le señalan genéricamente la tarea de velar por el orden constitucional, ésta debe interpretarse sin demérito de los principios que rigen todo juicio y, en especial, el de amparo, en cuanto que las partes sólo están legitimadas para interponer los recursos en contra de las resoluciones que afecten el interés que respectivamente les corresponde. Por tanto, el Ministerio Público Federal está legitimado para interponer el recurso de revisión tratándose de las disposiciones contenidas en el artículo 102 constitucional y en los ordenamientos penales y procesales relativos que le otorgan atribuciones para perseguir ante los tribunales los delitos del fuero federal, lo mismo que en todos aquellos casos y materias en que el orden legal le señala específicamente a dicho representante de la sociedad, la defensa de un interés. Por el contrario, si con la sola invocación genérica o abstracta de defender el orden constitucional, se aceptara que el Ministerio Público puede interponer la revisión en el juicio de garantías a su libre voluntad y en cualquier caso, se estaría desfigurando el concepto del interés en sí, el cual ya no estaría sujeto a la comprobación objetiva de los supuestos de la norma, sino a la expresión subjetiva del recurrente, además de que tratándose del amparo contra leyes, trastornaría el equilibrio procesal de las partes en perjuicio del quejoso, en virtud de que su intervención sólo vendría a reforzar la posición de las autoridades

responsables, tanto de las que expiden, como de las que promulgan las leyes⁷⁰.

Se parte de la idea, errónea a nuestro juicio, de considerar a la Procuraduría General de la República como un sujeto individual que tiene exclusivamente un interés también individual (como lo tiene el quejoso o el tercero perjudicado), lo cual es incorrecto, ya que el Ministerio Público federal representa los intereses de toda la sociedad (no lo decimos nosotros solamente). Parece ser que llegamos a una conclusión: el principio de estricto derecho es incompatible con la intervención del Ministerio Público, por la sencilla razón de que en nuestro sistema actual del juicio de garantías, si dicha institución reitera que debe concederse el amparo a pesar de ser deficientes los conceptos de violación planteados, y el juez respectivo dice que no es de concederse amparo porque no cabe suplir la deficiencia de la queja, entonces en el caso que planteamos de poco sirve que el Ministerio Público represente un interés mayor (en el papel) que el de las partes en conflicto.

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. COMO PARTE EN EL JUICIO DE AMPARO PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE SENTENCIAS QUE ESTABLEZCAN LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE

⁷⁰ Jurisprudencia, Octava Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, VII, Enero de 1991, Página: 17, Tesis: P./J. 4/91.

LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVO A SU EXISTENCIA, ORGANIZACIÓN O ATRIBUCIONES.

El artículo 5o., fracción IV, de la Ley de Amparo reconoce al Ministerio Público Federal el carácter de parte en el juicio de amparo, con facultades para intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala dicho ordenamiento, especificando que tal facultad comprende la interposición de recursos en amparos en que se reclamen resoluciones de tribunales locales, a excepción de aquellos cuya materia sea civil o mercantil. Por consiguiente, debe considerarse que el Ministerio Público está facultado para interponer el recurso de revisión, aun contra sentencias que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política, cuando se actualiza la presencia de un interés específico para tal representación social, como acontece cuando la interpretación versa sobre una disposición fundamental que determine su existencia, organización o atribuciones⁷¹.

Los mismos razonamientos que vertimos al estudiar el criterio anterior al citado son aplicables, cambiando lo que debe cambiarse (o sea, el elemento «amparo contra leyes» por el diverso «interpretación directa de la constitución»).

Se considera que varias tesis de los tribunales federales sostienen razonamientos similares, por lo que se ha optado, a fin de no aburrir al lector, transcribir sólo aquéllas que a nuestro juicio resumen el criterio sobre el tema: el Ministerio Público federal no puede interponer revisión si no hay afectación al interés público o si

⁷¹ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXII/97, Página: 181. Amparo en revisión 32/97. Jorge Luis Guillermo Bueno Zaurritz. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

no se afectan sus atribuciones o diversas cuestiones orgánicas que le atañen. No estamos de acuerdo con dichas posturas, considerando que la preservación de la legalidad y la constitucionalidad es una cuestión de interés público, por lo que siempre será necesaria (y debe ser obligatoria) la intervención del Ministerio Público federal en amparo, como parte neutral.

4.4.1. FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO SUPERVISOR DE LA PROSECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE AMPARO

A) INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN AMPARO INDIRECTO.- Como dijimos, el juicio de amparo comienza con la interposición de la demanda, que debe cubrir los requisitos del artículo 116 de la Ley relativa, y además debe llevar anexas copias de traslado para las partes, incluido el Ministerio Público federal (artículo 120). Cuando no se anexan todas las copias de ley, se previene al demandante para que las agregue, so pena de tenerse por no presentada la demanda si no se cumple el requerimiento. Por otro lado, es un hecho que el Ministerio Público federal, en estos tiempos, rara vez se apersona en un juicio de amparo. Esta indiferencia del representante social (ya dijimos que es incorrecta) ha hecho que se sostengan tesis como las que siguen:

DEMANDA DE AMPARO. NO PROCEDE TENERLA POR NO INTERPUESTA, POR FALTA DE LA COPIA PARA EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.

Si bien es cierto que el artículo 120 de la Ley de Amparo dispone que con la demanda se exhibirán sendas copias para las autoridades responsables, el tercero perjudicado si lo hubiere, el Ministerio Público de la Federación y dos para el incidente de suspensión, también es cierto que la copia de la demanda de garantías correspondiente a dicho representante social no es indispensable, pues éste, por ser parte en el juicio de garantías, conforme a lo dispuesto por el numeral 5o., fracción IV, del mismo ordenamiento legal, tiene a su disposición los autos para enterarse de los mismos. En consecuencia, si el Juez de Distrito tuvo por no interpuesta la demanda por faltar la copia indicada, debe revocarse su resolución para el efecto de que se admita dicha demanda, siempre y cuando no exista un diverso motivo manifiesto de improcedencia⁷².

El criterio anterior obedece a una cuestión real: el Ministerio Público no interviene en la mayoría de los juicios de amparo. Pero hay otra postura:

MINISTERIO PUBLICO FEDERAL. SI EN EL JUICIO DE GARANTIAS SE OMITIÓ CORRERLE TRASLADO CON LAS COPIAS DE LA DEMANDA AL. SE IMPONE LA REPOSICION DEL PROCEDIMIENTO PARA SUBSANAR LA OMISION.

⁷² Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Marzo de 2002, Tesis: VI.1o.T.15 K, Página: 1324. Primer tribunal colegiado en materia de trabajo del sexto circuito. Amparo en revisión 70/2001. Comité Ejecutivo del Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios y Organismos Descentralizados del Estado de Tlaxcala "7 de Mayo". 28 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Allier Campuzano. Secretario: Sergio Fabián Osorio Pérez.

La fracción IV, del artículo 5o. de la Ley de Amparo, establece que la institución del Ministerio Público Federal, en representación de la sociedad, es parte en los juicios de amparo y, por tanto, debe ser llamado a juicio, emplazándolo legalmente con la copia simple de la demanda de garantías de que se trate, para estar en aptitud de intervenir y hacer valer sus derechos si a su criterio se afecta el interés público; o en caso contrario, abstenerse de intervenir en el procedimiento ya sea manifestándolo expresamente, o simplemente guardando silencio, revelando con ello el desinterés en el asunto; de manera que si de las constancias de autos se advierte que la señalada institución no fue emplazada, debe ordenarse la reposición del procedimiento, para el efecto de que se subsane esa omisión⁷³.

Ahora, este criterio vuelve a reiterar el contenido del artículo 107 fracción XV constitucional, respecto a la discrecionalidad de la intervención del Ministerio Público federal. La conclusión es simple: el primer criterio se aparta de la ley pero coincide con la práctica; el segundo, se dirige a la inversa. Tal vez sería más prudente reformar la constitución y la Ley de Amparo, para poner fin a esa cuestión.

Muy relacionado con esto, se encuentra la atribución del Ministerio Público de opinar si debe desecharse o admitirse una demanda, cuando el quejoso es instado para que corrija su demanda por el juez y no cumple dicha prevención. Esto se dispone en el artículo 146 de la Ley de Amparo.

⁷³ Jurisprudencia, Novena Época, Tribunal colegiado del vigésimo circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Torno: II, Octubre de 1995, Tesis: XX. J/8, Página: 379.

En los autos de admisión de los juicios de amparo indirectos, por lo general es muy común encontrar una expresión del tenor siguiente: «Dése al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito la intervención que le corresponde». ¿Y cuál es la intervención que legalmente le corresponde al Ministerio Público? La respuesta se encuentra en la doctrina. Del Castillo Del Valle⁷⁴ opina lo siguiente: «Como parte procesal que es, el Ministerio Público Federal participa en el juicio de garantías, lo que se hace a través de un escrito que se denomina *pedimento*, en que expone sus consideraciones acerca de la litis planteada, proponiendo la concesión o negativa del amparo o, en su caso, el sobreseimiento del juicio; la estructura del *pedimento* no está prevista por la Ley de Amparo, por lo que éste puede formularse como mejor considere el Ministerio Público, siendo generalmente elaborado con un preámbulo, seguido de cuerpo del mismo, en que se esboza un razonamiento en que se señala por qué causas debe otorgarse o negarse el amparo o, en su caso, las causas por las cuales el Ministerio Público considera que debe sobreseerse en el juicio».

Cabe preguntarse cuál es el valor jurídico del citado *pedimento*. Presentamos la opinión de algunos tribunales:

⁷⁴ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Primer curso de amparo*, 5ª edición, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2004, p.126.

MINISTERIO PÚBLICO. SU PEDIMENTO NO OBLIGA EN EL JUICIO DE AMPARO.

El juzgador constitucional no está obligado en la sentencia que pronuncia, a acoger el sentido del pedimento del Ministerio Público, toda vez que conforme al artículo 5o. de la Ley de Amparo, la representación social es parte en el juicio de garantías, por lo que tal pedimento constituye sólo una manifestación sujeta a la apreciación que del acto reclamado se haga en la propia sentencia, como lo establece el artículo 78 de la misma Ley Reglamentaria⁷⁵.

Se estima que no es correcto el criterio citado, atendiendo a que si hay una opinión que debe imponerse a la del quejoso y la autoridad responsable (partes en conflicto), es precisamente la del Ministerio Público federal, en su calidad de representante social, en tanto vigila un interés superior al de las otras partes. No queremos decir que el Ministerio Público federal «falle» los juicios de amparo por medio del juez de distrito. Se estima que el juez de amparo, en todo caso, deberá decir en forma fundada y motivada por qué no es atendible el pedimento del Ministerio Público; una conclusión contraria haría inútil la intervención de dicha corporación.

En similar sentido se ha pronunciado el Primer tribunal colegiado del sexto circuito, en la tesis VI.1o.92 K , de la Octava Época, visible en Semanario Judicial de la Federación, tomo XV-II, Febrero de 1995, Página 608, que dice:

⁷⁵ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Octubre de 1995, Tesis: I.1o.T.5 K, Página: 576. Primer tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo en revisión 621/95. Rosalía Caballero viuda de Castro. 31 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso Ugarte. Secretario: Rigoberto Calleja López.

VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. SON INATENDIBLES LAS QUE ALEGA EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL AL FORMULAR SU PEDIMENTO.

Las violaciones al procedimiento que pudieran haberse cometido en perjuicio de la representación social federal en la tramitación de los juicios de amparo del conocimiento de los jueces de Distrito, resultan inatendibles cuando se hacen valer en el pedimento formulado por el adscrito a los Tribunales Colegiados, pues para tomarse en cuenta se requiere que se aleguen en vía de agravio al interponerse el recurso procedente, en virtud de que su intervención ante la potestad federal, no es con el carácter de autoridad, sino como parte en el juicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o. fracción IV de la Ley de Amparo, de donde se advierte la facultad que le asiste para hacer uso de ese medio de defensa.

Tampoco se está de acuerdo con dicho criterio, por las mismas razones que en el caso anterior: el Ministerio Público representa el interés de la sociedad, y la sociedad está interesada en que los juicios se tramiten conforme a la ley, y con respeto a las formalidades esenciales del procedimiento de que habla el artículo 14 constitucional, cuya observancia no puede supeditarse a que las demás partes en el amparo se percaten o no de las violaciones a esa u otras garantías individuales.

Se dice que un escrito sin firma a nadie obliga; esto es indiscutible tratándose de la demanda de amparo, pero ¿qué pasa si el pedimento del Ministerio Público no lleva firma?:

**PEDIMENTO DEL MINISTERIO PUBLICO SIN FIRMA.
DEBE TENERSE POR NO HECHO, LO QUE NO IMPIDE
SOBRESEER POR INACTIVIDAD PROCESAL.**

Si en un juicio de amparo transcurre el término de 300 días establecido en el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, sin que el quejoso haya promovido o se haya efectuado acto procesal alguno, debe decretarse el sobreseimiento en el juicio, sin que obste para ello el hecho de que el pedimento del Ministerio Público carezca de firma, pues ello sólo da lugar a que éste se tenga por no presentado pero no a la reposición del procedimiento, ya que de conformidad con el artículo 181 del ordenamiento citado el Ministerio Público formulará pedimento sólo en los casos en que lo considere conveniente⁷⁶.

De las tesis transcritas se podría concluir que el pedimento del Ministerio Público es desafortunadamente una formalidad hueca, dado que su valor jurídico en el juicio de garantías es muy escaso, y no porque así lo dispusieran expresamente la constitución y la Ley de Amparo, sino por la práctica judicial, en la que el Ministerio Público se ocupa preferentemente de otras cuestiones, como la persecución de los delitos, señaladamente. Esperemos que se entienda esta situación y que la constitución y la ley de amparo se reformen, para evitar esta clase de interpretaciones (como las citadas arriba) que no tienen un sólido soporte jurídico.

⁷⁶ Séptima Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, 217-228 Cuarta Parte, Página: 244. Amparo directo 6328/85. Humberto Soto Morales. 12 de marzo de 1987. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: Lourdes Ferrer MacGregor Poisot.

Surge la pregunta respecto al momento en que se debe considerar o recibir el citado pedimento. La ley de amparo es clara al respecto, en su artículo 155: «Abierta la audiencia (constitucional) se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, *el pedimento del Ministerio Público*; acto continuo se dictará el fallo que corresponda».

Sobre el particular es digno de citarse el criterio siguiente:

SENTENCIAS DE AMPARO. VALIDEZ. NO REQUIERE QUE SE INCLUYA EL PEDIMENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El artículo 155 de la Ley de Amparo no establece obligación alguna a cargo de los Jueces Federales, de incluir en su sentencia el pedimento del Ministerio Público, puesto que dicho artículo señala que: "abierta la audiencia se procederá a recibir ... en su caso; el pedimento del Ministerio Público ...", y no hace más referencia sobre el particular⁷⁷.

Consideramos que la interpretación gramatical no fue la mejor en el caso citado, dado que nuevamente se vuelve a negar valor al pedimento del Ministerio Público, lo cual, se insiste, pugna con el espíritu de la intervención de dicha corporación en el juicio de amparo, que representa un interés de mayor importancia: el de la sociedad.

⁷⁷ Séptima Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, 68 Tercera Parte, Página: 81. Amparo en revisión 4212/73. José Garabana, S. de R.L. 12 de agosto de 1974. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero.

Dejemos el estudio del pedimento, que en la práctica judicial actual, es la principal (si no es que la única) intervención del Ministerio Público federal en el juicio de amparo.

Otro caso en que se da participación al Ministerio Público federal, se contiene en el artículo 52 de la Ley de Amparo, en su quinto párrafo, fija la siguiente situación, respecto a los conflictos de competencia de los jueces de distrito: «Recibidos los autos y el oficio relativo al juez requerido, en la Suprema Corte de Justicia o el tribunal Colegiado de Circuito, según se trate, se tramitará el expediente con la audiencia del Ministerio Público, debiendo resolver la sala correspondiente de aquella o el tribunal Colegiado del Circuito, según el caso, dentro de los ocho días siguientes quien de los jueces contendientes debe conocer del juicio, comunicándose al ejecutorio los mismos jueces y remitiéndose los altos al que sea declarado competente.»

Nuevamente, se entiende que el Ministerio Público federal podrá formular pedimento si lo considera conveniente. Se estima que debiera ser obligatoria esa intervención de nuestra institución en estudio, dado que también es de interés público que los juicios se tramiten correctamente y que la competencia jurisdiccional no sea objeto de manipulaciones ni artimañas para obtener una resolución en determinado sentido.

Entre otras obligaciones del Ministerio Público federal, cabe tratar el artículo 157 de la Ley de Amparo: «los jueces de Distrito cuidarán de que los juicios de amparo no queden paralizados, especialmente cuando se alegue por los quejosos la aplicación por las autoridades de leyes declaradas inconstitucionales con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, proveyendo lo que corresponda hasta dictar sentencia, salvo los casos en que esta ley disponga expresamente lo contrario.

El Ministerio Público cuidará del exacto cumplimiento de esta disposición, principalmente los casos de aplicación de leyes declaradas jurisprudencialmente inconstitucionales y cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, de la libertad, o entrañe deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la constitución federal.»

A juicio nuestro, se considera que esta obligación no sólo debería comprender los casos en que se alegue inconstitucionalidad de leyes o los actos del artículo 17 de la Ley de Amparo, dado que es grave la violación a cualquier garantía individual, de modo que se piensa necesaria la reforma a la Ley de Amparo, a fin de hacer extensiva esta atribución del Ministerio Público no sólo a determinados juicios de amparo indirecto, sino también a los juicios de amparo directo, sin importar el acto reclamado.

B) INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN AMPARO DIRECTO.- Si la intervención del Ministerio Público federal en el juicio de amparo indirecto es breve, en el amparo directo es todavía más discreta. En efecto, la Ley de Amparo sólo indica que debe anexarse una copia de la demanda para el representante social y que una vez emplazado éste, tiene diez días para formular su pedimento, pudiendo incluso llevarse los autos, pero al término de ese periodo, con pedimento o sin él, el Tribunal Colegiado (o la Sala respectiva de la Suprema Corte) mandarían recoger los autos de oficio (artículos 167, 169 y 181 de la Ley de Amparo).

Las consideraciones que hicimos sobre el valor del pedimento son aplicables también en esta sección, de modo que en obvio de repeticiones, las damos por reproducidas, y sostenemos lo mismo: debe ser obligatoria la participación del Ministerio Público federal en el juicio de amparo. Para concluir este apartado, es interesante citar un criterio relativo a asuntos laborales de la propia Procuraduría General de la República:

PEDIMENTO FORMULADO POR EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. ES INATENDIBLE EN MATERIA LABORAL, CUANDO EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN SU CARÁCTER DE PATRÓN DEMANDADO SOLICITA EL AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA FEDERAL POR VÍA DIRECTA.

De una recta interpretación de los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción XV; 5o. de la Ley de Amparo en su fracción IV; 2o. fracciones I y II, y 5o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; artículo 28, fracción I, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se establece que las facultades que el Ministerio Público Federal tiene como parte en el juicio de amparo son dos, la primera es salvaguardar en el juicio constitucional el interés de la sociedad, en el sentido de que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a la Constitución y la ley y, la segunda, procurar la pronta y expedita impartición de justicia, por lo cual su intervención, en términos de la fracción IV del artículo 5o. de la Ley de Amparo, debe estar investida de imparcialidad, ya que en realidad no es contendiente en un juicio de origen sino parte reguladora dentro del juicio de garantías, por lo cual son inatendibles los argumentos que hace valer el Ministerio Público Federal en su pedimento, cuando se hacen valer cuestiones ajenas a ellas, como ocurre cuando el procurador general de la República en su carácter de patrón demandado, solicita el amparo y protección de la Justicia Federal, contra un laudo dictado por alguna Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, toda vez que las alegaciones que en tal carácter pueda formular, serían parciales a sus propios intereses como patrón demandado. Además, el pedimento formulado por el Ministerio Público Federal, no puede constituir la vía para aclarar o ampliar la demanda de garantías, como en este caso, ya que para ello existen mecanismos legales en la ley de la materia. Asimismo, no puede constituir una instancia extraordinaria para preservar sus intereses, dado que los contendientes comunes en el juicio de garantías por vía directa, sólo cuentan para esos efectos con los alegatos a que se refiere el artículo 180 de la Ley de Amparo. Por tanto, si el Ministerio Público Federal, además de las instancias permitidas por la propia ley, utiliza como

patrón las facultades establecidas por el artículo 5o., fracción IV, de la referida Ley de Amparo, es incuestionable que rompe con el debido equilibrio procesal entre las partes, lo cual desvirtúa su función como parte reguladora en el juicio de garantías⁷⁸.

Para terminar estas consideraciones en relación con el pedimento, queremos tratar una cuestión que también es relevante: ¿Qué pasa si el Ministerio Público adscrito al juzgado de distrito no interviene en la primera instancia de un amparo indirecto, y un diverso agente de esa corporación adscrito al Tribunal Colegiado que debe conocer la revisión de ese amparo (segunda instancia) considera que sí debe intervenir en dicha etapa procesal?

Nos parece atinado lo que Del Castillo Del Valle⁷⁹ ha sostenido al respecto: «Un problema que se ha presentado en la práctica diaria del juicio constitucional, consistente en que en ocasiones un agente del Ministerio Público federal adscrito a un Juzgado de Distrito, hace uso de la atribución que le confiere este numeral [artículo 107 constitucional, fracción XV] y declina participar en el juicio de amparo; sin embargo, el Agente del Ministerio Público Federal adscrito al Tribunal Colegiado de Circuito, formula un pedimento en el recurso de revisión, y los magistrados del Tribunal respectivo llaman la atención a dicho servidor público, porque previamente el

⁷⁸ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Febrero de 1999, Tesis: i.9o.T.97 L, Página: 527. Noveno tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 15049/99. Procurador General de la República. 6 de enero de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Emilio González Santander. Secretario: José Roberto Córdova Becerril.

⁷⁹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Ley de Amparo comentada*, 6ª edición, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003, p. 38.

Ministerio Público (como institución) a través de uno de sus agentes (el adscrito al Juzgado de Distrito) sostuvo que ese negocio carecía de interés público y decidió declinar intervenir en el asunto. En realidad, el hecho de que el Ministerio Público en la primera instancia decida no intervenir en el juicio, no representa que deba considerarse que ya no puede participar en él, porque puede suceder que con motivo de la sentencia de primera instancia, se presente una situación especial que motive que dicho servidor público participe en la segunda instancia, como ha sucedido en la práctica».

C) OTRAS INTERVENCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN AMPARO.- Otra cuestión importante es la relativa a las notificaciones. Notificar es dar a conocer algo a un sujeto o sujetos, en este caso, lo que se da a conocer son los actos procesales. La ley de amparo dispone formas de notificar a cada parte; nos interesa ver cómo se practican las notificaciones al Ministerio Público federal en materia de amparo. Dispone el artículo 29 fracción II de la ley relativa que al Procurador General de la República se harán por medio de oficio que se entregará en sus oficinas, cuando se trate del primer auto recaído en los expedientes de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cuanto al Ministerio Público federal, cuando se trate de asuntos de la competencia de los Tribunales Colegiados, se le notificará la primera resolución de tales negocios por oficio, y las demás por medio de lista. Cuando sean amparos indirectos, la fracción III del

artículo 28 dispone que se notificará por lista cualquier resolución del amparo indirecto al Ministerio Público federal.

Se aplican al caso los siguientes criterios:

NOTIFICACIONES AL MINISTERIO PÚBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO DEBEN HACERSE POR LISTA.

En los términos del artículo 28, fracción III, de la Ley de Amparo, las notificaciones en los juicios de amparo de la competencia de los juzgados de Distrito, se harán al Ministerio Público por medio de lista que se fijará en lugar visible en el juzgado; por tanto, si de las constancias del juicio se observa que la notificación del auto admisorio se realizó por medio de lista al representante social, tal notificación debe considerarse ajustada a derecho. Consecuentemente, resulta infundada la argumentación que se hace consistir en que la referida notificación debió hacerse por oficio o en forma personal, dado que no hay ninguna disposición en la Ley de Amparo que así lo establezca⁸⁰.

MINISTERIO PÚBLICO. NOTIFICACIONES AL ADSCRITO A LOS JUZGADOS DE DISTRITO. SURTEN EFECTOS POR LISTA.

De acuerdo con el artículo 28, fracción III, de la Ley de Amparo, las notificaciones en el juicio de amparo de la competencia de los Juzgados de Distrito se harán al

⁸⁰ Jurisprudencia, Tercer tribunal colegiado del sexto circuito, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988, Página: 673, Tesis: VI. 3o. J/2.

Ministerio Público por medio de lista que se fijará en lugar visible y de fácil acceso al juzgado; además en ninguno de los casos a que se refiere el artículo 30 de dicho ordenamiento se dispone que la notificación al representante social respecto del auto admisorio de la demanda, sea personal de tal manera que habiendo en la ley disposición expresa sobre el particular resultan inaplicables las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues este ordenamiento sólo es aplicable en forma supletoria, a falta de disposición expresa, de conformidad con el artículo 2o. de la ley⁸¹.

MINISTERIO PUBLICO, NOTIFICACIONES AL, EN AMPARO INDIRECTO. INAPLICABILIDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Al tenor del artículo 2o. de la Ley de Amparo, sólo opera la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles a falta de disposición expresa de dicha ley. El artículo 28 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece expresamente que las notificaciones en los juicios de amparo de la competencia de los juzgados de Distrito se harán: ...al Ministerio Público, por medio de listas que se fijarán en lugar visible y de fácil acceso del juzgado. Es decir, si la propia ley de la materia, además de contener un capítulo completo que regula las notificaciones en el juicio de garantías, prevé con toda precisión la forma como ha de notificarse al Ministerio Público en el juicio de amparo indirecto que es aquel que en primera instancia se tramita ante los juzgados de Distrito es inadmisibles que

⁸¹ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988, Página: 334. Tercer tribunal colegiado del sexto circuito. Amparo en revisión 307/88. Gonzalo Hernández González. 20 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zañeta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera. Amparo en revisión 352/88. Flaviano Rodríguez Sánchez.

surja la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles⁸².

Se estima que las tesis citadas son claras y no ameritan mayor comentario, dado que estamos de acuerdo con su contenido.

¿Qué pasa si se comete algún delito durante el trámite del juicio de amparo? El Ministerio Público se encarga básicamente de perseguir delitos, pero en amparo esta cuestión requiere un examen por separado. En casi toda ley, se contiene un capítulo de delitos (especiales), y la Ley de Amparo no es excepción. El capítulo de delitos va dirigido tanto a las autoridades de amparo, como a la autoridad responsable (en su mayor parte) y al quejoso. Señala el último párrafo del artículo 136 de la Ley de Amparo que se dará vista al Ministerio Público cuando se trate de la falsedad del informe previo, falsedad que, de ser imputable a la autoridad responsable, le acarreará la aplicación del código penal federal.

Según se desprenderá de las líneas que siguen, veremos que incluso se limita la participación del Ministerio Público federal en la investigación y persecución de delitos en el juicio de amparo. Son dignas de citarse, en relación con el tema, las siguientes tesis:

MINISTERIO PÚBLICO. SU INTERVENCION EN EL AMPARO.

⁸² Jurisprudencia, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988, Página: 671, Tesis: VI. 2o. J/4. Segundo tribunal colegiado del sexto circuito.

Cuando una autoridad responsable se conduce con falsedad en sus informes dentro del juicio de garantías, es intrascendente que el Juez de Distrito le dé vista o no al agente del Ministerio Público de la adscripción para los efectos del artículo 204 de la Ley de Amparo toda vez que la institución del Ministerio Público es parte en todos los juicios de amparo (fracción XV, artículo 107 constitucional y fracción IV del artículo 5o. de la Ley de Amparo), por lo cual resulta irrelevante darte intervención en donde ya la tiene⁸³.

La tesis transcrita parece ser correcta, dado que indica que esa atribución del Ministerio Público federal, para conocer delitos, va inmersa en su calidad de parte permanente en los juicios de amparo.

DENUNCIA DE HECHOS DELICTIVOS EN EL JUICIO DE AMPARO.

Si dentro de un juicio de amparo se presenta escrito en el que se hace denuncia de hechos que se estiman delictivos y el Juez de Distrito se limita a dar vista con dicho escrito al agente del Ministerio Público Federal de su adscripción para que manifieste lo que a su representación convenga, y al dictar la sentencia definitiva se abstiene de hacer consideración alguna al respecto, esto no entraña violación legal que perjudique los derechos de la parte que formuló la denuncia, ya que ni ésta ni el curso de la averiguación penal a la que pudiera dar lugar, forman parte de la litis constitucional. Dicha abstención no impide que el interesado haga valer sus derechos directamente ante el

⁸³ Séptima Época, Cuarto tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, Semanario Judicial de la Federación, 217-228, Sexta Parte, Página: 394, Amparo en revisión 1338/87. Francisco Javier Soto Ordaz. 15 de octubre de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz

representante social que corresponda para los efectos legales procedentes⁸⁴.

No nos parece que sea adecuado, para la prontitud de la impartición de justicia, pensar que deban ponerse trabas de carácter burocrático a las denuncias de delitos cometidos en el juicio de amparo, cosa que parece sugerir esta tesis, a pesar de que sea correcto decir que la denuncia no forme parte de la litis constitucional.

MINISTERIO PUBLICO, INTERVENCION DEL, EN LOS JUICIOS DE AMPARO.

Los agentes del Ministerio Público que intervienen en los juicios de amparo, lo hacen en representación de la sociedad, como partes en dichos juicios, para velar por el exacto cumplimiento de la ley; por ser aquéllos de orden público, y no para ejercitar la acción penal, que, en forma exclusiva, corresponde a los agentes de dicha institución, que intervengan en los procesos, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, ya que el juicio de garantías no es el medio legal para hacer valer, ante la autoridad judicial, la expresada acción penal⁸⁵.

Se estima que debería reformarse sustancialmente la constitución y la Ley de Amparo, para efecto de que se conceda participación al Ministerio Público federal para conocer de los delitos cometidos durante el juicio de amparo y realizar las

⁸⁴ Séptima Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, 109-114 Tercera Parte, Página: 69. Amparo en revisión 2433/77. Julián Luna Pozos. 8 de febrero de 1978. Cinco votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez. Secretario: Jaime C. Ramos Carreón.

⁸⁵ Quinta Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, XXXVIII, 388. Amparo penal en revisión 2794/32. Mendoza Uribe Liborio. 16 de mayo de 1933. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

diligencias de averiguación previa relativas, y no solamente limitarse al caso que fija el artículo 210 de la Ley de Amparo, relativo a que una vez concedido el amparo al quejoso apareciere que la violación de garantías cometida constituye delito, se consignarán los hechos al Ministerio Público.

Para terminar, se estima que el agente del Ministerio Público federal sí puede incurrir en responsabilidad penal, en determinados casos, por ejemplo si se pierde una pieza de autos por culpa suya. También el agente del Ministerio Público puede ser sujeto de multa, como sucede en el caso de que promueva un incidente de acumulación improcedente. Es decir: se hace una delimitación entre la institución y quien la representa o ejerce actos a nombre suyo.

4.4.2. FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN RELACIÓN A LA JURISPRUDENCIA

Otra función del Ministerio Público federal, de especial relevancia, es la que se refiere a la formación de la jurisprudencia. Como se sabe, la jurisprudencia es la interpretación de la ley para resolver un caso concreto, cuya obligatoriedad deriva de la constitución (artículo 94) y de la propia Ley de Amparo (artículos 192 y 193). Como se sabe, uno de los mecanismos por los cuales se fija la jurisprudencia, es la contradicción de tesis que sustenten dos Tribunales Colegiados o las dos Salas de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación. Dicha contradicción se resuelve por la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por el pleno de la misma, respectivamente, señalando qué criterio debe prevalecer (artículos 196 a 197-A de la Ley de Amparo); o bien, a veces se puede dar el caso de que un tribunal estime que deba cambiarse un criterio determinado.

Ahora bien, trátase de contradicción de tesis o de solicitud de modificación de tesis, el Procurador General de la República (titular de la institución del Ministerio Público Federal) puede hacer la respectiva denuncia de contradicción, y exponer lo que crea conveniente al respecto (en el plazo de treinta días, ya sea contradicción de tesis o modificación de jurisprudencia). Nuevamente se asigna un papel importante en el juicio de amparo a nuestra institución; pensamos que, para hacer que la participación del Ministerio Público sea activa, debería reformarse la Ley de Amparo, para que se obligue al órgano que resuelva sobre la determinación final de la jurisprudencia a tomar en cuenta las manifestaciones hechas por el Ministerio Público federal, y al mismo tiempo, debe hacerse obligatoria la participación de dicha institución en la fijación de la jurisprudencia, y no prever dicha participación sólo en forma optativa.

4.4.3. FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

La ejecución de las sentencias de amparo es, una cuestión de orden público, dado que de la ejecución de los fallos que amparan, depende la vigencia efectiva de las garantías constitucionales de los gobernados, que con la sola sentencia de amparo no se restablecen nuevamente dichos derechos.

Al respecto, cabe acotar que existen en la Ley de Amparo dos numerales que se ocupan de esta importante cuestión, uno de ellos referido a la materia agraria y otro que alude a las demás materias (civil, penal, laboral y administrativa).

Comencemos por el artículo 232 de la Ley en comento, que se refiere al amparo en materia agraria. Sin pretender extendernos demasiado, indicaremos que en este amparo en particular existen reglas mucho más favorables a los quejosos, que por lo común son ejidatarios o comuneros, ya en lo individual o en lo colectivo, que son sujetos que merecen un apoyo especial, atendiendo a su (frecuentemente) precaria situación socioeconómica, para garantizarles un acceso eficaz a la justicia. Como parte del cumplimiento de esa finalidad, tenemos que hablar de la ejecución de las sentencias que concedan el amparo en materia agraria:

«ARTÍCULO 230.- El Ministerio Público cuidará que las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población ejidal o comunal sean debidamente cumplidas por parte de las autoridades encargadas de tal cumplimiento».

No obstante su finalidad, el precepto en comento, se estima, no fue correctamente redactado, atento que discrimina los amparos agrarios promovidos por sujetos individuales, violando el principio jurídico de "donde exista la misma razón, debe imperar la misma disposición". No obstante lo anterior, la disposición en comento debe cumplirse, independientemente de que el Ministerio Público federal haya decidido previamente no participar en el juicio de amparo relativo.

4.4.4. FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO EN LAS DEMÁS MATERIAS

Señala el artículo 113 de la Ley de Amparo que no podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. En dicho dispositivo se asigna al Ministerio Público el papel de cuidar el cumplimiento de esta disposición (es decir, impedir el archivo del expediente, sin que se haya cumplido la sentencia de amparo).

El artículo en comento, así como el diverso 232 ya comentado, debe interpretarse armónicamente con el numeral 80 de la propia ley: «La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija».

Estas disposiciones aplican tanto en amparo directo como indirecto, sin importar el acto que se haya reclamado. Es correcto que el Ministerio Público federal deba cuidar el cumplimiento de las sentencias. Lo que no es correcto es que se condicione a un término (300 días naturales) el cumplimiento de las sentencias (caducidad del procedimiento relativo). Se piensa, sin pretender digresión, que es incompatible la caducidad del procedimiento de cumplimiento de una sentencia de amparo, con la naturaleza de las garantías individuales y del propio juicio de amparo. Pero esa es cuestión que no interesa por ahora. Reitera lo que hemos dicho del Ministerio Público federal, la siguiente tesis (el subrayado en la parte conducente es nuestro):

AMPARO, INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE.

El incumplimiento de las sentencias pronunciadas en los juicios de garantías, tiene cuatro variantes diferentes, a saber: incumplimiento absoluto, esto es, cuando las autoridades responsables se niegan a obedecer la ejecutoria o retarden el cumplimiento de la misma, por medio de evasivas o procedimientos ilegales; repetición de los actos reclamados; incumplimiento por defecto de ejecución, cuando se ejecuta parcialmente el fallo protector e incumplimiento por exceso de ejecución, cuando se amplían los alcances de la protección federal concedida. Del texto de la fracción III del artículo 97 de la Ley de Amparo, se desprende con toda claridad que el plazo que establece, se refiere a los dos últimos casos señalados, es decir, a aquellos en que se ha mandado cumplir o comenzado a ejecutar la sentencia, y el acuerdo respectivo, o la ejecución misma, se exceden de los términos o alcances de la ejecutoria, o no restituyen totalmente al agraviado, en los derechos en que fue amparado, pues entonces, si a pesar de la mala ejecución, por exceso o por defecto, el afectado deja transcurrir un año, el legislador ha querido que pierda el derecho de reclamar el perjuicio que pudiera resentir, en razón de la estabilidad y fijeza que deben tener las resoluciones y actos de las autoridades; pero cuando se trate de incumplimiento absoluto o de repetición de los actos reclamados, no tiene aplicación el citado artículo 97; y como ningún otro precepto existe que establezca término para pedir la ejecución de una ejecutoria de amparo cuando se trate de incumplimiento absoluto, o el exacto acatamiento de ella, cuando se trate de repetición de los actos reclamados, sino que por el contrario, **el artículo 113 de la ley citada, previene que no se archive ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución, debiendo el Ministerio Público**

cuidar el cumplimiento de esta disposición, es claro que, existiendo interés público en el cumplimiento de las sentencias de esa naturaleza, no debe considerarse que el plazo de que habla la fracción III del artículo 97, corre también cuando se trata de incumplimiento absoluto o de repetición de los actos reclamados⁸⁶.

Una vez analizados los dos numerales relativos a la ejecución de las sentencias de amparo, para concluir estos dos apartados tan conexos entre sí, consideramos adecuado que el artículo 113 de la Ley de Amparo se redacte en el sentido del diverso 232, pero no limitando su aplicación a la materia agraria exclusivamente, sino a todas las demás: esta reforma sin duda conferiría algún sentido a la intervención del Ministerio Público federal en el juicio de amparo. De algún modo, sea cual sea la rama jurídica en la que se haya dado la violación de garantías, lo importante es que la restitución en el goce de dichos derechos sea plena, y en ello el Ministerio Público federal debe tener una participación activa, en tanto representante de la sociedad. Por ello mismo, la propuesta al respecto es que prevalezca el contenido del artículo 232 eliminando el 113, pero eso sí, procurando que el primero sea de aplicación general y no sólo a la materia agraria.

⁸⁶ Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, LVIII, Página: 117, Tesis Aislada. Queja en materia administrativa 451/37. Madrazo José Antonio, 4 de octubre de 1938. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Agustín Aguirre Garza no intervino en la discusión del asunto, por las razones que en el acta se expresan. Relator: Agustín Gómez Campos.

4.4.5. PROPUESTA

Queremos citar de nuevo a Del Castillo Del Valle⁸⁷, en relación con el valor de la intervención del Ministerio Público federal como parte formal en el juicio de garantías: «La actuación actual del Ministerio Público en el juicio de amparo es mínima, a tal grado que la fracción XV del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que si este funcionario considera que un juicio de amparo no reviste importancia mayor, podrá desistir de participar en ese juicio, tal y como se vio en su oportunidad.

En esas condiciones, el Ministerio Público Federal debería dejar de ser parte en el amparo, ya que su intervención en nada influye dentro de este proceso, excepción hecha de los juicios de garantías en que el acto reclamado se le imputa e interviene entonces como autoridad responsable; asimismo cuando participa en este juicio en su calidad de representante del Presidente de la República, situación en la que se adecua a la autoridad responsable, puesto que es a ésta a la que está representando.

Por tanto, debería desconocérsele la calidad de parte forzosa en todos los juicios de amparo, para reconocérsela tan solo en aquellos negocios en que sea autoridad responsable, como en caso de impugnarse la resolución del Ministerio Público (federal o local)

⁸⁷ *Ibidem*, p.108-109.

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

Estamos de acuerdo en que la intervención del Ministerio Público federal es mínima, pero en lo que no coincidimos es que sea eliminada dicha intervención (por mínima que sea).

Nos quedamos, a modo de conclusión de este apartado, con algo que dice nuestro autor de referencia: «En efecto, si la Ley de Amparo contuviera una disposición en la que se señalara que el Agente del Ministerio Público adscrito a cualquiera de los Tribunales Federales, descubre la existencia de la violación a algún mandato constitucional (después de que el juez haya resuelto el juicio de garantías), o que no cumplió con las resoluciones de los jueces federales (tanto en el cuaderno principal, como en el incidente de suspensión del acto reclamado) o que a través de diversas conductas busca retrasar la tramitación del juicio de amparo,

estuviera facultado para ejercitar la acción penal respectiva, la participación de dicho funcionario sería más respetable y entonces sí tendríamos una parte que defendiera un interés trascendental en el desarrollo del amparo. Con ello se obtendría también la forma de establecer un ejemplo a las autoridades estatales para que dejaran de infringir la Carta Magna, por el temor a ser sancionadas severamente por el Imperium Estadual⁸⁸».

Nosotros agregamos que sería ideal dicha intervención para prevenir y reducir la violación de garantías en que pueden incurrir los propios jueces de amparo (dado que dichos juzgadores también ejercen poder).

⁸⁸ Ibidem, p. 110.

CONCLUSIONES

Primera.- En nuestro sistema jurídico, el juicio de amparo es un medio de control tanto de constitucionalidad como de legalidad, que preserva garantías individuales contra todo acto de autoridad y sirve, además, para garantizar a favor de particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales, las de los estados y el Distrito Federal.

Segunda.- “Garantía individual”, es el derecho mínimo fundamental que los ciudadanos tienen frente al poder autoritario. Los individuos ceden parte de su poder para crear un Estado que les proporcione seguridad y orden; la autoridad así creada no puede exceder de las facultades que le ha fijado la ley.

Tercera.-El Ministerio Público es una institución del Estado, que forma parte del Poder Ejecutivo. Actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social.

Cuarta.- La Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal son instituciones de carácter público, organizadas por leyes (la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), cuyo objeto es la preservación de la legalidad, principalmente, en lo que toca a la persecución de los delitos y con atribuciones para intervenir en los negocios que puedan afectar al interés de la Federación.

Quinta.- En el pasado, el Ministerio Fiscal tenía competencia para conocer de causas criminales y conflictos judiciales en los que tuvieran interés a la Federación, y también tenía intervención en cuestiones tributarias.

Sexta.- El Ministerio Público federal, es parte en todos los juicios de amparo, pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público, según la fracción XV del artículo 107 constitucional.

Octava.- El Ministerio Público puede participar en los juicios de amparo como parte simple por ministerio de ley o como autoridad responsable.

Novena.- El Ministerio Público Federal, participa en el juicio de garantías por medio de un escrito que se denomina *pedimento*, en el que se expone sus consideraciones acerca de la litis planteada, propone la concesión o negativa del amparo o, en su caso, el sobreseimiento del juicio, pero posee otras importantes atribuciones para que se conserve la legalidad y constitucionalidad en el juicio de amparo.

Décima.- El Ministerio Público Federal, puede intervenir en todos los juicios de amparo e interponer los recursos que señala la ley, inclusive en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales. Sin embargo tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que la Ley señala.

Undécima.- El Ministerio Público tiene tres tipos de intervención en el amparo:

- 1.- Para perseguir los delitos que se cometan durante el procedimiento previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales.
- 2.- Para velar por el cumplimiento de la prosecución del procedimiento y las sentencias de amparo.
- 3.- Para denunciar las contradicciones de tesis entre los diversos órganos que imparten la justicia en materia de amparo.

Duodécima.- En la práctica judicial, el Ministerio Público se ocupa preferentemente de cuestiones, como la persecución de los delitos. Por ello, el pedimento del Ministerio Público es actualmente una formalidad en desuso. Por ello deben reformarse la constitución junto con la Ley de Amparo, a fin de que la intervención del Ministerio Público Federal tenga utilidad práctica.

Decimotercera.- Entre otras funciones del Ministerio Público federal como parte simple, se prevé que el artículo 157 de la Ley de Amparo confiere a dicha institución el deber de cuidar que los jueces de Distrito no dejen que se paralice el trámite de los juicios de amparo en que se alegue aplicación de leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, ataques a la libertad, o sea alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.

Decimacuarta.- El Ministerio Público, también en materia de prosecución procesal, tiene por obligación velar que no se archive ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución.

Decimaquinta.- Igualmente, por cuanto hace a la materia agraria, también el Ministerio Público federal debe velar que la sentencia se cumpla efectivamente, y no sólo evitar el archivo del expediente, independientemente de que dicha parte haya intervenido en el juicio.

Decimasexta.- No obstante, debe reformarse la Ley de Amparo a efecto de que se unifique lo que disponen tanto el artículo 113 como el diverso 232 de dicha ley, con el fin de que la intervención de esta corporación sea más activa en el cumplimiento de las sentencias de amparo, pero no sólo deben reformarse esos preceptos sino todos los demás relativos a la intervención del Ministerio Público federal en el juicio de amparo, como expusimos en el transcurso de este trabajo.

Decimaséptima.- Según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la ejecución de las sentencias de amparo es de orden público. Por ello mismo, en teoría, el Ministerio Público federal, en tanto representante de la sociedad, no puede abstenerse de intervenir para que dichos fallos queden cabalmente cumplidos.

Decimoctava.- Debe reformarse la fracción XV del artículo 107 constitucional, a efecto de que el Ministerio Público federal, en tanto representante social, no pueda abstenerse de intervenir en un juicio de amparo, dado que el respeto a las garantías individuales y a la constitución son cuestiones de evidente interés público; estimar lo contrario implicaría aceptar el estado actual de cosas, en el cual dicha corporación no representa ningún interés en términos prácticos, considerando que su participación en el juicio de amparo es la excepción y no la regla.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General Del Derecho Administrativo, 13° edición, México, Porrúa, 2001.
- ARILLA BAS, Fernando. El Procedimiento Penal en México, 15° Edición, Kratos, México, 2001.
- AVENDAÑO LÓPEZ, Raúl. Comentarios a las Garantías Individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1ª edición, Editorial Sista, México, 2004.
- BORRELL NAVARRO, Miguel. El Juicio de Amparo Laboral, 9° edición, editorial Sista, México, 2004.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, 12° edición, Porrúa, México, 1998.
- —————. El juicio de amparo, 32ª edición, Porrúa, México, 2001.
- CARRARA, Francesco. Derecho penal, 3° edición, editorial Oxford, México, 2002.

- CASTRO, Juventino. El Ministerio Público en México, 24ª Edición, Porrúa, México, 2001.
- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 13ª edición, Porrúa, México, 1998.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel. El control de la constitucionalidad en el derecho comparado, 1ª reimpresión, CEDIPC, México, 2004.
- —————. La Suprema Corte y el control de constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones), CEDIPC, México, 2005.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Ley de Amparo comentada, 6ª edición, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003.
- —————. Primer curso de amparo, 5ª edición, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2004.
- Enciclopedia jurídica Omeba, Tomo XIX, editorial bibliográfica Argentina, Argentina, 1990.

- ESCRICHE, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, Tomo II, 3ª edición, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2000.
- HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio. Programa de Derecho Procesal Penal, 11ª edición, Porrúa, México, 2004.
- NODARSE, José. Elementos de sociología, 35ª edición, Selector, México, 2001.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho administrativo, 10º edición, Porrúa, México, 2002.
- OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto. La Averiguación Previa, 8º Edición, México, Porrúa, 2002.
- PADILLA, José. Sinopsis de Amparo, 10º edición, Cárdenas editor y distribuidor, México, 2000.
- PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil, 22ª edición, Porrúa, México, 2000.
- PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Derecho Procesal Penal, 3º edición, editorial JUS, México, 2002.

- PINA, Rafael de, y CASTILLO LARRAÑAGA, José. Instituciones de derecho procesal civil, 20ª edición, Porrúa, México, 1998.
- PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho, Editorial JUS, México, 1998.
- RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria. Mexicano: esta es tu Constitución, 15ª edición, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, México, 2001.
- RIVERA SILVA, Manuel, El procedimiento penal, 23ª edición, Porrúa, México, 2000.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. Comentarios al artículo 21 constitucional, dentro de: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada", 14º edición, Universidad Autónoma de México, México, 2000.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Tomo I, 18º edición, Porrúa, México, 1999.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social, Editorial Alianza, Madrid, España, 1998.

- TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México, 23ª edición, Porrúa, México, 2002.