



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y
Económico-Administrativas

EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL COMO
PARTE EN EL JUICIO DE AMPARO

TESIS RECEPCIONAL
Para obtener el Grado de
Licenciado en Derecho

PRESENTA
HARLEY SOSA GUILLÉN

DIRECTOR:
DR. Luis Gerardo Samaniego Santamaría

Chetumal, Quintana Roo 2005

049669



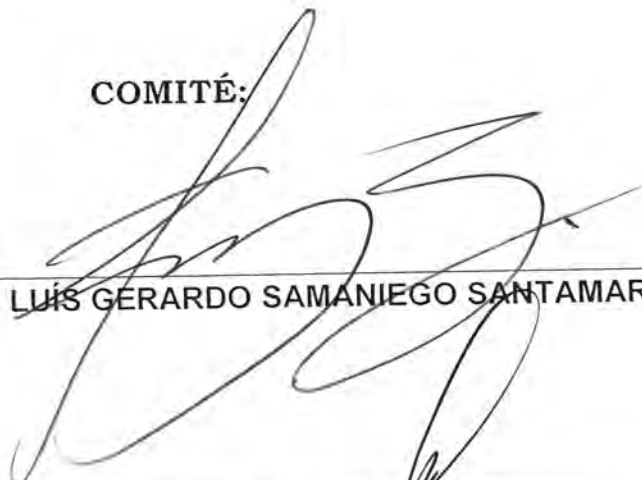
UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobado como requisito parcial, para obtener el grado de:

LICENCIADO EN DERECHO

COMITÉ:

DIRECTOR:


DR. LUIS GERARDO SAMANIEGO SANTAMARÍA

ASESOR:


LIC. DOLORES RIVERA AGUILAR

ASESOR:


M.C. NURIA CATALINA ARRANZ LARA

Chetumal Quintana Roo, Octubre de 2005.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1. ANTECEDENTES	
1.1. Antecedentes Constitucionales del Juicio de Amparo	3
1.1.1. La Constitución de 1824	3
1.1.2. Las actas de Reforma	3
1.1.3. La Constitución de 1857	5
1.1.4. La Constitución de 1917	6
1.2. Antecedentes Constitucionales del Ministerio Público Federal.....	6
1.2.1. La Constitución de 1857	6
1.2.2. El Ministerio Público en el llamado "Imperio"	7
1.2.3. El artículo 21 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1917	7
1.2.4. El informe de Don Venustiano Carranza	8
1.2.5. Los debates	9
1.2.6. El nuevo proyecto y su discusión	12
1.2.7. El artículo 102 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1917	15
1.3. Antecedentes en el Juicio de Amparo del Ministerio Público Federal.....	17
1.3.1. El artículo 107 Constitucional	17
CAPITULO 2. LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO	
2.1 Concepto de Parte	22
2.2 Concepto de Parte en el Juicio de Amparo	25
2.3 Agraviado	27
2.3.1. Concepto de Agraviado	27
2.3.2. Diversos tipos de Agraviados	31

2.3.2.1. Personas Físicas	31
2.3.2.2. Personas Morales Privadas	32
2.3.2.3. Personas Morales Oficiales	33
2.3.2.4. Ofendidos y Víctimas del Delito	36
2.4 Autoridad Responsable	37
2.5 Tercero Perjudicado	42
2.6 Ministerio Público Federal	47

CAPITULO 3. PARTICIPACIÓN ACTUAL DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO

3.1. El artículo 21 Constitucional	53
3.2. El artículo 157 de la Ley de Amparo	53
3.3. El artículo 146 de la Ley de Amparo	54
3.4 El artículo 98 de la Ley de Amparo	54
3.5 El artículo 113 de la Ley de Amparo	55
3.6 El artículo 198 de la Ley de Amparo	55
3.7 Los artículos 204, 205, 206, 208, 209, 210 de la Ley de Amparo. De la Responsabilidad de las Autoridades	56
3.8 El Artículo 232 de la Ley de Amparo. Materia Agraria	57
3.9 El Artículo 180 de la Ley de Amparo	57
3.10 El Artículo 181 de la Ley de Amparo	57
3.11 El Artículo 155 de la Ley de Amparo	58
3.12 Acuerdo A/011/99 de la Procuraduría General de la República ...	58

CAPITULO 4. DOCTRINA ACERCA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO

4.1 Opiniones en contra de la permanencia del Ministerio Público Federal como parte en el Juicio de Amparo.....	61
4.1.1. José R. Padilla	61
4.1.2. Carlos Arellano García	61

4.1.3. Arturo González Cosío	62
4.1.4 Alfonso Noriega	62
4.2 Opiniones a favor de la permanencia del Ministerio Público Federal como parte en el Juicio de Amparo.....	63
4.2.1. Miguel Ángel Castillo Soberanes	63
4.2.2. Ignacio Burgoa Orihuela	63
CAPITULO 5. HACIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO	
5.1 Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	65
5.2 Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	69
CONCLUSIONES	71
BIBLIOGRAFÍA	75

AGRADECIMIENTO

Deseo agradecer profundamente a la casualidad que la vida me otorgó al haberme puesto en un hogar maravilloso al nacer, el cual recuerdo ahora de manera nostálgica. Sin el apoyo en todo sentido de mi madre y hermanos, el placer cotidiano de vivir sería simple monotonía. Es difícil imaginar cómo sería el andar diario sin recordar su comprensión, su apoyo inmenso y su amor.

Gracias mamá Leydi, mis hermanos Romney y Yaranel, mi sobrina Yaranely, tío Fidel y abuelo Fidel, por compartir y dedicar gran parte de sus vidas conmigo y por darme aliento para la ardua tarea de caminar hacia la perspectiva de un nuevo día; de verdad serán inolvidables sus consejos y su fraternal apoyo. Dedicando este trabajo especialmente a mi madre, por guiarme hacia este camino, y a mi padre, por lo feliz que estuviera de ver alcanzar mis metas.

Los sabios consejos de la Licenciada Dolores Rivera, asesora de Tesis, quien ha venido guiando desde hace tres años mi formación profesional, y sobre todo por haber depositado su confianza en mí, escuchando atentamente los problemas que a lo largo de esta Tesis surgieron, y tener la paciencia ante mis dudas de novato.

Gracias también a la M.C. Nuria Arranz, asesor de Tesis, quien revisó con paciencia este trabajo, proponiendo ideas magníficas que resultaron de gran enseñanza, pero sobre todo, por los conocimientos que compartió conmigo como maestro.

De igual manera, mi agradecimiento especial también en todo sentido al Doctor Luis Gerardo Samaniego por su inmenso apoyo para la realización de esta Tesis con su dedicado tiempo, sus conocimientos y contribuciones, así como por su grandiosa amistad.

En mi formación académica y profesional, agradezco infinitamente a todos aquéllos que estuvieron presentes en mi proceso de enseñanza, por sus consejos y conocimientos compartidos, especialmente al Licenciado Efraín Trujeque, Licenciado Alfonso Chi y la Licenciada Guadalupe Zapata.

Sin lugar a duda este trabajo no pudo haberse realizado sin la formación que recibí durante cinco años de la Universidad de Quintana Roo. Gracias a todos los maestros que contribuyeron realmente en mi formación, por todos sus consejos, sus formidables clases y su paciencia.

Agradezco profundamente a mis amigos, a Alfredo, por su sincera y leal amistad, por compartir conmigo muy agradables instantes, sus consejos y su inmenso apoyo; a Sergio por su grandiosa y verdadera amistad, por esas amplias discusiones en materias del derecho, que de mucha utilidad fueron; a Judith por su entusiasmo y energía que siempre me contagias, por la felicidad que me brindaste; a Maritza, por ser la primera en abrirme su corazón, y ser un valioso apoyo; y a Karla, por tus fieles y siempre sensatos comentarios. A Ivan, que aunque lejos por el momento apoyaste moralmente en la elaboración de este trabajo. Como olvidar sus sonrisas, el entusiasmo y el apoyo de Ustedes. Igual agradezco muy especialmente a Pamela, que durante bastante tiempo tuvo la paciencia suficiente para apoyarme profundamente, para darme su comprensión, su cariño y su amor. Gracias por hacer de esos momentos un verdadero vivir.

Por último quiero dar las gracias a todos aquellos que me han devuelto una sonrisa, a los que estuvieron presentes, a todos aquellos que han puesto de su parte para que el esfuerzo diario sea más llevadero y muy en especial a la vida que, como dijera Violeta Parra, me ha dado tanto.....

INTRODUCCIÓN

La inquietud de la elaboración del presente trabajo, nace a raíz de que al cursar la asignatura de Amparo, y dar una lectura y análisis minucioso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo en relación a las partes del Juicio de Amparo, detecté la problemática de atribuir el carácter de parte al Ministerio Público Federal.

Por ello, en el presente trabajo presento las funciones del Ministerio Público como parte en el juicio de amparo. Ya que el artículo 5º fracción IV de la Ley de Amparo, establece que el Ministerio Público Federal será parte en todos los juicios y podrá interponer los recursos señalados por la ley.

El trabajo está conformado por cuatro capítulos: en el capítulo uno hago mención a los antecedentes constitucionales del Juicio de Amparo, los antecedentes constitucionales del Ministerio Público, y los antecedentes en el Juicio de Amparo del Ministerio Público Federal; ya que es importante conocer la variación que han tenido en las Constituciones que han estado vigentes en el país, por lo que se deja ver que la materia de Amparo se encuentra en constante movimiento, para lograr una mayor tutela en la protección de las garantías del hombre.

En el capítulo dos desarrollo el tema de las partes del Juicio de Amparo, entendiendo como parte la situación de los sujetos que intervienen en la relación jurídico-procesal, se identifica con los elementos subjetivos que concurren ante el órgano jurisdiccional para que se diga el derecho respecto de ellos en la controversia o conflicto que se someta a su consideración, destacando la participación del Ministerio Público Federal, pero ésta va a tener con relación al mismo, su carácter de regulador del procedimiento, para establecer un equilibrio entre las partes. En todo juicio de amparo, se le tiene que dar vista al Ministerio Público del mismo, considerando éste si a su juicio existe un interés público, ya que en caso de no ser así, decidirá no intervenir en el mismo; pero debido a la gran problemática que se ha

venido presentando con relación a la función del Ministerio Público como parte, es que desarrollo este tema para concluir a mi parecer cual sería la verdadera función del Ministerio Público Federal como parte del juicio de amparo.

En el capítulo número tres se expone la participación actual del Ministerio Público, señalándose específicamente los artículos de la Ley de Amparo que le dan esa atribución; haciendo especial hincapié en este capítulo, al Acuerdo número A/011/99 del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 26 de febrero de 1999, por el que se establecen las normas a las que deberá sujetarse la actuación del Ministerio Público de la Federación en su carácter de parte permanente en los juicios de amparo y se establecen las directrices de coordinación en los asuntos de la materia.

El capítulo cuatro hará una referencia a los diversos criterios doctrinales que abundan respecto a la permanencia procesal del Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo, dado su carácter de regulador del criterio público, y otros que se pronuncian por una participación, en dicho proceso del Órgano Fiscalizador en casos específicos, atendiendo al interés público, con el objeto de hacer más dinámico el trámite del Juicio de garantías.

Y por último, presento extractos del Proyecto de Ley de Amparo que fuera elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y presentado el día 1º de Marzo de 2001 al Pleno de este Alto Tribunal, que contiene la propuesta de reforma constitucional vinculada con el proyecto de Ley de Amparo, con el propósito de que se analizara su congruencia con nuestro sistema jurídico. Es importante resaltar que este proyecto no es una simple reforma a la ley vigente, sino un documento jurídico que recoge nuevas instituciones acordes al momento histórico por el que atraviesa nuestro país. Prestando especial atención a la peculiaridad que presenta la función del Ministerio Público de la Federación.

1. ANTECEDENTES.

1.1. Antecedentes Constitucionales del Juicio de Amparo.

1.1.1. La Constitución de 1824.

El 4 de febrero de 1824 fue expedida la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, y en ésta, se observa el antecedente primario del juicio de amparo, por lo que se dice, sin duda alguna, que es la génesis del amparo, ya que ahí deriva el conocimiento de juicios por infracciones a la Constitución ante la Suprema Corte de Justicia.

En el código político de 1824 para nada se menciona la palabra "amparo", pero si es evidente que la atribución de la Corte Suprema de Justicia, para conocer de las infracciones constitucionales, tenía por objeto proteger los derechos del hombre y del ciudadano consignados en la ley fundamental, y en consecuencia reparar la violación constitucional. Porque seguramente algún efecto debería tener la sentencia de la Corte sobre el particular.

La anterior disposición contenida en el Código de 1824 es categórico: la atribución de la Corte Suprema, para conocer de las infracciones a la Constitución, significa que el poder judicial imponga el respeto a la ley fundamental, es garantizar el goce de los derechos que establece y colocar al poder judicial en posición de supremacía respecto de los otros poderes. Esto indica que sí hubo intuición del juicio de garantías; pero, sin precisarlo.

1.1.2. Las Actas de Reforma.

En las Actas de Reforma de 1847, la institución de amparo se encuentra en embrión constitucional; pero antes de la expedición de esta ley, ya existían antecedentes y uno que puede considerarse precursor es el proyecto de Constitución para Yucatán, elaborado por Don Manuel Crescencio Rejón a fines de 1840, que

enumerara los derechos del hombre y que usa por primera vez en nuestro país el término “amparo”.

El artículo 53 de dicho proyecto, antecedente del juicio de garantías, establece:

“corresponde a este Tribunal reunido (Corte Suprema de Justicia del Estado):

1º Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobierno o ejecutivo reunido, cuando en ella hubiera infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas”.

También previene el artículo 63 del proyecto que:

“Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados (los individuales que antes enumera) a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados”.

Como ya se mencionó, el antecedente del amparo se encuentra en el Acta de Reforma de 1847, que se estima como obra exclusiva de don Mariano Otero y que sirvió de base a la Constitución de 1857, para establecer los derechos del hombre y el juicio de amparo que los garantiza.

Dicha Acta de Reforma logra la supremacía de la constitución mediante la protección del individuo en el goce de los derechos que la misma le concede. Y por esto se ha considerado a Otero como “creador del juicio de amparo; porque los encontró para su gloria, esa fórmula magnífica y la expresó en términos breves y claros “. Nos referimos al principio de relatividad de efectos de la sentencia de amparo, la cual se encuentra actualmente establecida en la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rige las sentencias que se dicten en el juicio de amparo, la cual literalmente dice:

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

[...]

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 versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare ...

De lo anterior, se puede afirmar que fue Rejón el precursor del amparo, y Don Mariano Otero el creador.

1.1.3. La Constitución de 1857.

Los constituyentes de 1857 captaron con mejor visión la institución del amparo, tanto así, que establecen el juicio de garantías en el artículo 101 de la Constitución de 1957, que literalmente dice:

"Los tribunales de la Federación resolverán todas las controversias que se susciten:

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal"

Y el artículo 102 disponía:

"todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas en el orden jurídico, que determina una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare."

1.1.4. La Constitución de 1917.

En el Congreso Constituyente de 1916-17 se corrigieron algunas deficiencias del amparo, estableciéndose reglas de competencia y de procedencia, que indudablemente tienden al perfeccionamiento de la institución.

El artículo 103 del Código supremo vigente, que establece el juicio de amparo, está concebido en los mismos términos del 101 de la Constitución de 1857. En efecto, el mencionado artículo 103 textualmente dice:

Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la Soberanía de los Estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades

Y el artículo 107 de la Constitución actual, que modifica el 102 de la constitución de 1857, por lo que se deduce que en los artículos 103 y 107 de la Constitución, se encuentran los principios constitucionales y las reglas fundamentales que regulan el proceso constitucional de amparo.

1.2. Antecedentes Constitucionales del Ministerio Público Federal.

1.2.1 La Constitución de 1857.

En la Constitución surgida de este Congreso de 1857, se incorpora la existencia del Fiscal y la del Procurador General en el Poder Judicial, equiparando jerárquicamente a éste último con los ministros y con el Fiscal, tomando en consideración que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (art. 91).

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

1.2.2. El Ministerio Público en el llamado “Imperio”.

El 19 de diciembre de 1865 fue expedida la Ley para la Organización del Ministerio Público. Del contenido de sus cincuenta y siete artículos se concluye que el Ministerio Público estaba subordinado en todo al Ministerio de Justicia.¹

El capítulo primero hacía referencia a los funcionarios, señalaba el ejercicio del Ministerio Público ante los Tribunales y mencionaba a un Procurador General del Imperio, la competencia y funciones del Ministerio Público eran tanto en materia criminal como en materia civil.

Se asentaba también en el artículo 41 que el Ministerio Público, aun cuando interviniera como parte principal, no procedía como acusador necesario, y podía pedir en nombre de la justicia el castigo del culpable, lo mismo que la absolución del acusado cuando el hecho por el que se le acusaba no constituía un delito; asimismo, podía apelar tanto las sentencias condenatorias como las absolutorias.

1.2.3. El Artículo 21 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1917

Las sesiones del Congreso Constituyente se inauguraron el 21 de noviembre de 1916 para constituir, definitivamente, el conjunto de representantes populares que se dedicaría a la tarea de revisar el Proyecto de Constitución enviado por Venustiano Carranza. El 1º de Diciembre del mismo año se celebró la sesión inaugural del Congreso, presentándose don Venustiano Carranza para hacer la declaración de apertura y entregar su Proyecto de Constitución, mediante un informe en el que exponía los motivos que habían fundado la redacción de los principales artículos.

¹ Colección de leyes, decretos y reglamentos. Pag 49. T. VII

Siendo nuestro objetivo analizar los antecedentes del Ministerio Público, y en vista de que son los artículos 21 y 102 los que, para tal efecto, se dictaron y siguen vigentes, nos abocaremos a analizar y detallar los dictámenes, los debates y la aprobación que de los mencionados artículos se hizo en el multicitado Congreso.

1.2.4. El Informe de Don Venustiano Carranza.

En la exposición de motivos, que a manera de informe presentó don Venustiano Carranza, se refirió al proyecto del artículo 21, de la siguiente manera:

"El artículo 21 de la Constitución dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

"Por otra parte el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad de que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

"Con la institución del Ministerio Público tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige..."²

El artículo 21, tal como lo proponía Carranza, decía así:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste.

“La autoridad judicial mandará, siguiendo este criterio, buscar y aprehender a los reos. Se podrá valer, para la aprehensión, de la autoridad administrativa para cuyas funciones la autoridad administrativa tendrá a sus órdenes al Ministerio Público y a la Policía Judicial.”³

Con este proyecto, y con las consideraciones hechas por el señor Carranza en sus informes, la comisión formada por el General Francisco J. Múgica, como presidente, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, presentaron ante el Congreso su dictamen en la 27^a. Sesión ordinaria, efectuada la tarde del martes 2 de enero de 1917, bajo la presidencia del señor Luis Manuel Rojas y con la asistencia de 124 diputados, éste contenía al hablar del Ministerio Público, una discrepancia con el proyecto presentado por Carranza, no en la cuestión de fondo sino en la formal, ya que según la comisión existe una vaguedad en la redacción del artículo propuesto, que no reafirma lo expuesto en el informe.

Por último, en lo que respecta a la Policía Judicial, se proponía que cualquiera que fuera su organización en los estados, las autoridades municipales ejercían funciones de Policía Judicial en apoyo al Ministerio Público, y a él quedaban subordinados en estas funciones.

Aludió asimismo a la subjetividad del artículo que daba lugar a diversas interpretaciones; a lo excesivo de las multas y a la aplicación que de ellas se hiciera, ya que no siempre recaía en personas con la misma capacidad económica.

Leído el dictamen, se estableció como fecha para su discusión, la sesión ordinaria a celebrarse el 5 de enero de 1917. A continuación extracto lo más importante de cada intervención:

1.2.5. Los Debates.

Por la Comisión, el general Francisco J. Múgica informó sobre los motivos que provocaron las modificaciones al proyecto del artículo 21. Argumentó que no se trataba de una modificación sustancial, sino de un ajuste en la redacción. Del informe

³ Ibidem, pag. 104

del Ejecutivo se desprendía que su deseo era limitar la autoridad administrativa en la persecución de delitos y encargar la misma a la Policía Judicial al mando del Ministerio Público. Siguiendo esa idea, la Comisión juzgó más justo precisar que los delincuentes serían perseguidos sólo por la autoridad judicial valiéndose de la Policía Judicial, misma que estaría a las órdenes del Ministerio Público,⁴ toda vez que la autoridad administrativa funcionaría también bajo las órdenes del Ministerio Público y como Policía Judicial.

Al tomar la palabra el diputado Palavicini para impugnar al general Múgica que, a pesar de su exposición de motivos, en el texto no quedaba clara la idea. Según el proyecto de la Comisión, desaparecía la policía judicial especial tal como la había concebido don Venustiano Carranza; se la separaba completamente de la autoridad administrativa que, sin embargo, ejercería también funciones de Policía Judicial.⁵ Asimismo pidió al general Múgica le informara si la intención de la Comisión era eliminar a la policía judicial especial, y que se aclarara si su impresión estaba mal fundada.

Se sucedieron las confusiones. Los diputados pedían la palabra para hacer aclaraciones y a veces la tomaban sin pedirla, hasta que los diputados Paulino Machorro y Narváez y José Natividad Macías, representantes de Jalisco y Guanajuato respectivamente, se impusieron haciendo gala de conocimientos (principalmente el último, que conocía bien la intención del proyecto de artículo, puesto que él mismo había colaborado en su redacción). Especificaron las situaciones que competían a cada uno de los organismos a que se refería el citado artículo.

El diputado Machorro y Narváez apuntó que la discusión se había desviado por una mala interpretación, pues el artículo 21, como la presentaba la Comisión, parecía indicar que el Ministerio Público dependía de la autoridad administrativa, dando a entender que se trataba de dos entidades: autoridad administrativa y, dependiendo de ella el Ministerio Público. Visto así, se rebajaba la autoridad de éste. apreciación errónea, puesto que no obstante que el Ministerio Público era un elemento judicial de primer orden, no formaba parte del poder judicial sino de la autoridad administrativa,

⁴ Diario de los debates del Congreso Constituyente. pag. 103

⁵ Ibidem pag. 104

de suerte que el decir del Primer Jefe, "por medio del Ministerio Público", no hacía más que establecer el órgano de la autoridad administrativa dedicado a ejercer esas funciones. No es que fuera a depender de nadie; es que el Ministerio Público era el órgano de la autoridad administrativa destinado a ejercer tales funciones.⁶

Así, y entre aplausos, el diputado Macías terminó la intervención que hemos detallado, en la que se advierte una gran capacidad de análisis y de síntesis histórica, que muestra críticamente la deplorable situación en que se encontraba la impartición de la justicia en el México pre-revolucionario. Además logró señalar el sentido verdadero de la reforma que pretendía el proyecto del artículo 21 y en el que, seguramente, había tenido una amplia e importante participación.

A continuación el diputado Enrique Colunga trató de defender la postura de la Comisión en otro renglón del mismo artículo 21; el que facultaba a la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos de policía. Insistió en la necesidad de fijar límites, cuando menos a la imposición de arrestos. Señalaba además que el defecto del proyecto de don Venustiano Carranza era el facultar a la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos policíacos, así como la de perseguir los delitos a través de la Policía Judicial, encajadas una en la otra. Por ello, la Comisión había decidido hacer una separación que primeramente facultaba a la autoridad administrativa para castigar las faltas a los reglamentos policíacos y posteriormente se limitaba la capacidad de las autoridades municipales para ordenar arrestos de más de treinta y seis horas.

El general Múgica, al tomar la palabra por la Comisión propuso, con base en las argumentaciones del diputado Macías, aceptar la redacción del artículo 21 en la parte relativa a lo que es el Ministerio Público, Policía Judicial y autoridad administrativa, tal y como aparecía en el proyecto del primer Jefe.

La decisión de los comisionados de retirar el dictamen provocó aplausos entre los demás congresistas y algunos de ellos hicieron uso de la palabra para recomendar modificaciones y señalar criterios que deseaban se incluyeran en el proyecto modificado. El diputado Refugio Mercado, representante de Hidalgo, pidió

⁶ Ibidem, pag. 105-106

se limitara el castigo pecuniario a cincuenta pesos, ya que quinientos son excesivos por meras infracciones al Reglamento de Policia.

Hubo otras intervenciones, como las de José Silva Herrero, michoacano, y de Epigmenio A. Martínez, de Puebla, que solamente abundaron sobre lo ya expuesto por lo que, finalmente, después de la intervención del general Múgica, se cerró el debate y se retiró el artículo para ser presentado en fecha posterior.

1.2.6. El nuevo proyecto y su discusión.

En la sesión ordinaria efectuada el 12 de enero de 1917 se leyó el nuevo dictamen del artículo 21 modificado, así como un voto particular del diputado Enrique Colunga. De acuerdo con su importancia para nuestro estudio, resumiremos y/o transcribiremos.

La Comisión se limitó a presentar el proyecto de don Venustiano Carranza reformado, es decir, el texto original con la adición relativa a la limitación de la autoridad administrativa para imponer castigos por infracción a los reglamentos de policía, conforme fuera aprobada por la asamblea.

El texto del artículo reformado es el siguiente:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policia, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. También incumbe a lo propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste. Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 10 de enero de 1917.”

“Firman Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón y Enrique Recio.”

Sin embargo, en el proyecto se estableció lo contrario: la autoridad municipal tendría a su cargo la persecución de los delitos contando con el Ministerio Público y la Policía Judicial. Por otra parte, no sólo los reglamentos de policía ameritan castigo al ser infringidos; también la violación a los reglamentos gubernativos debe ser castigada por la autoridad administrativa. El texto del artículo propuesto por el diputado Colunga es el siguiente:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de quince días.”⁷

La Comisión presentó la redacción definitiva del artículo 21, que fue aprobada por 158 votos a favor y tres en contra, que correspondieron a los diputados Antonio Aguilar, Garza Zambrano y Rodríguez González.

La redacción del artículo aprobado es la siguiente:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernamentales y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagase la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

⁷ Ibidem, pag. 237

“Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal sueldo en una semana.”⁸

Como podemos darnos cuenta al seguir el debate para la formulación del artículo 21 constitucional, que significa un paso decisivo en la configuración actual del Ministerio Público, se vertieron durante su desarrollo conceptos de índole diversa que, entre debates de forma y fondo, trataron de dar vida a las reformas que en materia penal pretendía don Venustiano Carranza.

Como hemos apuntado anteriormente, no se trató en sí de una completa revolución en el sistema procesal, pero sí de un adelanto en materia penal al encargar la función persecutoria e investigadora al Ministerio Público, auxiliado por la Policía Judicial, lo cual dio a aquel organismo una fisonomía netamente nacional.

Con base en este artículo, el Ministerio Público adquirió sus características definitivas como titular de la acción penal, más no como órgano administrativo que vela por que se aplique estrictamente la ley. Como dice Juventino Castro “es el órgano estatal requirente en el proceso para definir la relación penal.”⁹ Su función como custodio de los principios de constitucionalidad y legalidad, tarea descollante del Ministerio Público Federal, proviene de otros preceptos de la Constitución y de leyes derivadas de ésta, como se verá más adelante.

Otra facultad importante otorgada al Ministerio Público es la de ser el titular de la Policía Judicial, por medio de la cual el primero reúne los elementos necesarios para ejercitar la acción penal. Precisamente la función de aportar pruebas a la autoridad judicial dentro del proceso, constituye una función vital del Ministerio Público, ya que se muestra como un verdadero acusador público, según el artículo señalado.¹⁰

También merece mención especial el diputado Enrique Colunga, a quien se debe la redacción definitiva del artículo en cuanto a las funciones del Ministerio Público.

Este diputado supo interpretar las ideas del informe y supo darse cuenta del error que presentaba su redacción, lo que motivó su discordancia con el resto de la

⁸ Ibidem, pág. 268

⁹ Juventino Castro. El Ministerio Público en México, funciones y disposiciones. pag. 21

¹⁰ Ibidem pag. 37

Comisión. Finalmente, logró plasmar en el texto los verdaderos objetivos del proyecto.

1.2.7. El Artículo 102 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1917.

Este artículo que para el efecto nos interesa fue presentado para su dictamen el día 17 de enero de 1917, en la 47ª sesión ordinaria, en los siguientes términos:

“Artículo 102.- La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

“Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos de orden federal y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar la órdenes de aprehensión contra los reos, 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 misma ley determine.

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

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

"Sala de comisiones –Querétaro de Arteaga, 17 de enero de 1917. Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara. Arturo Méndez, Hilario Medina."

Posteriormente, en la 54ª sesión ordinaria, efectuada el 21 de enero de 1917, fueron aprobados sin mayor discusión por unanimidad de ciento cincuenta votos los artículos referentes al Poder Judicial de la Federación y, entre ellos, el mencionado artículo 102.

Juan José González Bustamante resume atinadamente los principales caracteres del Ministerio Público introducidos por la Constitución de 1917:

"Como consecuencia de la reforma constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, la institución del Ministerio Público quedó organizada de la siguiente manera: a) el monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio es el Ministerio Público; b) de conformidad con el Pacto Federal, los Estados que integran la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales estableciendo en sus entidades la institución del Ministerio Público; c) el Ministerio Público, como titular de la acción penal, tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público; d) la Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo control y

vigilancia del Ministerio Público y entendiéndose que dicha policía constituye una función; e) los jueces de lo penal pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar las pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias; f) los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o querellantes, lo harán ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requerimientos legales, promueva la acción penal correspondiente; g) en materia federal, el Ministerio Público es el consejero jurídico del Ejecutivo, el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los tribunales, y el jefe de la Policía Judicial en la investigación de los delitos; h) el Ministerio Público interviene en los asuntos en que se interesa al Estado, y en los casos de los menores e incapacitados."¹¹

1.3. Antecedentes en el Juicio de Amparo del Ministerio Público Federal.

1.3.1. El Artículo 107 Constitucional.

Consideramos necesario mencionar aquí en cuanto a la institución del Ministerio Público surgida de la Constitución de 1917, el artículo 107 de tal ordenamiento. Este precepto establece las bases generales que regulan el juicio de amparo. En la fracción VIII del mencionado artículo se incluyó, desde el proyecto presentado por Venustiano Carranza una referencia al Ministerio Público que no había aparecido en disposiciones constitucionales anteriores.

Son sus antecedentes la primera ley reglamentaria expedida en noviembre de 1861 que establecía que el Juez de Distrito en que residiese la autoridad responsable, después de presentada la demanda de amparo, debía oír al promotor fiscal a fin de declarar si procedía o no abrir el juicio de garantías. Estas referencias al promotor fiscal, es un antecedente directo de la intervención que corresponde al Ministerio Público en el amparo como parte interesada en preservar la observancia

de la Constitución sin involucrarse en los intereses particulares que se dirimen en el fondo del asunto, así mismo, el Código de Procedimientos Federales de 1897 también daba participación al Ministerio Público en el juicio de amparo; lo mismo el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

De ahí que la Constitución de 1917 en su artículo 107 recogiera e incorporara esta tradición del Derecho mexicano al señalar la participación del Procurador General o el agente que al efecto designare, para que interviniera, según el texto constitucional, en los amparos solicitados contra una sentencia definitiva.

La intervención del Ministerio Público en materia de amparo se desarrolló, bajo el imperio de la Constitución de 1917, mediante las diversas leyes reglamentarias de la materia, pero adquirió una mayor amplitud a nivel de Norma Suprema en las reformas que se introdujeron en el año de 1950. En la exposición de motivos de dichas reformas se hace alusión a este punto de la manera siguiente:

"El ministerio público federal, a través del procurador general de la República o del agente que éste designe, siempre ha sido parte en todos los juicios de amparo, lo cual le ha dado posibilidad de presentar sus consideraciones fundamentales como regulador de ese juicio. Sin embargo, debe modificarse esa regla en el sentido de que tanto el procurador general de la República como el agente que designe puedan abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate, carezca a su juicio, de interés público. La discusión en amparo sobre muchos actos civiles en que se versan intereses patrimoniales de los particulares, que generalmente se caracterizan por pretendidas violaciones a leyes secundarias, pero no directamente a la Constitución, no tienen ningún interés para el ministerio público, que debe dedicar su atención fundamentalmente a problemas esenciales constitucionales."

Como puede apreciarse, al tiempo que se proponía incluir en el artículo 107 constitucional el principio ya aplicado en el nivel legislativo de que el Ministerio

Público fuera parte en todos los juicios de amparo, se señalaba la posibilidad de que dicho representante social se abstuviera de intervenir cuando considerara que el asunto a tratar no involucraba aspectos de interés público que se entendían básicamente vinculados al control de la constitucionalidad.

La fracción que recogió estos nuevos elementos del artículo 107 fue la XV, aprobada en los siguientes términos: "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;"

Este texto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951.

La participación del Ministerio Público en el juicio de amparo ha sido considerada por diversos autores como la más importante de sus funciones dado que al través de ella puede ejercer una efectiva vigilancia del cumplimiento de la Constitución y de las leyes.

Ya Luis Cabrera en 1932 afirmaba: "La función del Ministerio Público en materia de amparo es, como he dicho antes, la más alta y la más trascendental de las que la ley le asigna, porque significa la intervención de ese órgano para vigilar que los tribunales apliquen la Constitución". Este jurista alegaba que la función era incompatible con la dependencia que el Ministerio Público tiene respecto del Poder Ejecutivo. Este punto de vista era rebatido por don Emilio Portes Gil en la célebre polémica que al respecto sostuvieron ambos jurisconsultos.

Portes Gil, entonces Procurador General de la República, rechazaba la idea de Cabrera pues consideraba inadmisibles las tesis que atribuía siempre al gobierno, en mayor o menor grado, la inobservancia de preceptos legales en su gestión administrativa, y sostenía –al referirse a la actitud del Ministerio Público en los juicios de amparo- que "El Ministerio Público tiene y debe tener sólo como norma el cumplimiento de la ley, ya que, como se expresó en la Circular de orientación general, la responsabilidad no se afirma sino cuando el funcionario sabe que sólo la

ley es su norma de actuación, y que hay que subordinarse a los mandatos jurídicos realizando la función de representante social, ajena a cualquier influencia de particulares o de autoridades.”

La tendencia actual se dirige a acentuar la participación del Ministerio Público en los juicios de amparo. La fracción IV del artículo 5 de la Ley de Amparo, reformada en 1983 ya no alude a la abstención de los representantes sociales en los juicios de amparo cuando a su juicio el caso carezca de interés público. Si bien la no intervención es posible de acuerdo al texto constitucional, el espíritu que la ley refleja es el de que no resulta deseable.

En la circular 1/84 emitida por el Procurador General de la República y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1984 se pone énfasis en esta materia de la manera siguiente: “Es pertinente subrayar, una vez más, el verdadero signo que dentro de nuestro Estado de Derecho caracteriza a la Procuraduría General de la República, a su Titular y al Ministerio Público Federal, por mandato del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reglamentado en la Ley Orgánica vigente a partir del 11 de marzo de 1984, y por disposición de la fracción XV del artículo 107 de la propia Constitución.

“La más elevada función a su cargo de esta Institución y de los funcionarios correspondientes, su prioritaria misión constitucional y legal reside en la vigilancia activa, resuelta e indeclinable de la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad, atribución que se define en los artículos 2 y 3 de la citada Ley Orgánica, y que en ésta procede, para conferirle la importancia que merece, a las demás que aquel ordenamiento contiene.

“Esta actividad se manifiesta, en forma específica y principal, a través de la presencia y actuación del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo, en lo que aquél representa un interés de la juridicidad, que caracteriza al Ministerio Público como auténtico representante social en el marco del Estado de Derecho.

“Es preciso restituir a la Institución, como empeñoso esfuerzo, el ejercicio de su elevada encomienda en materia de amparo, actividad que requiere y amerita la mayor atención por parte del Ministerio Público Federal. La intervención del Ministerio Público Federal en el amparo, supremo medio de preservación del Estado de Derecho, por la vía del control de los actos de autoridad, deben ser garantía para los individuos y la sociedad y testimonio de la soberanía que al Derecho reconoce el Estado mexicano.”

A fin de organizar la intervención del Ministerio Público Federal en esta materia, el titular de la Procuraduría emitió el acuerdo número 3/84 publicado en la misma fecha de la circular antes mencionada en cuyo punto cuarto se ordena que “para atender las funciones inherentes a la calidad de parte que el Ministerio Público Federal tiene en los juicios de amparo, los Agentes adscritos no sólo formularán pedimentos... sino tendrán las demás intervenciones e interpondrán, en su caso, los recursos que la ley señala...”

2. LAS PARTES DEL JUICIO DE AMPARO

2.1 Concepto de Parte

Parte, en general, es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso. Lo que caracteriza a la parte es el interés en obtener una sentencia favorable. La palabra Parte deriva del latín *pars, partis*, que significa "la porción de un todo".¹² Este vocablo aplicado a los sujetos que intervienen en la relación jurídico-procesal, se identifica con los elementos subjetivos que concurren ante el órgano jurisdiccional para que se diga el derecho respecto de ellos en la controversia o conflicto que se someta a su consideración.

En el proceso, la parte es la porción del proceso. Puede dividirse el proceso en diversas porciones, según el criterio clasificativo que se adopte. Desde el punto de vista de los sujetos que intervienen en él, la palabra "parte" se refiere a los elementos subjetivos que concurren ante el órgano jurisdiccional para que se diga el derecho respecto a ellos, en la cuestión principal.

Son muy variados los sujetos que pueden intervenir en el proceso: el juez, el secretario de acuerdos, el secretario actuario, los empleados públicos, los testigos, los peritos, los auxiliares de la administración de justicia, los abogados, el actor, el demandado, los terceros, el Ministerio Público. De estos sujetos sólo se le atribuirá el carácter de parte a aquellos que tienen un interés propio en el problema controvertido principal.

Los juristas extranjeros y nacionales especializados en el Derecho Procesal han emitido relevantes conceptos de parte en el proceso. No examino esos conceptos para evitar la excesiva extensión de esta obra y remitirme al análisis de lo que se estudia.

Del recorrido doctrinal realizado, obtuvimos los elementos necesarios para definir a la parte en el proceso como la persona física o moral que, en relación con el

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del juicio de Amparo, pag. 21.

desempeño de la función jurisdiccional, recibirá la dicción del derecho, respecto a la cuestión principal debatida.

El concepto que propongo amerita los siguientes comentarios explicativos:

a) En el proceso concurren como partes personas físicas y morales. Entiéndase como personas morales a aquéllas a las que el derecho vigente les confiere personalidad como entes jurídicos, capaces de tener y ejercitar derechos y obligaciones.

Al carecer las personas morales de sustantividad psicofísica comparecen en el proceso representadas por quienes pueden emitir voluntad en su nombre. Tanto las personas físicas como las morales pueden comparecer a juicio mediante sus representantes voluntarios que acreditan su personalidad con el documento en que aparezca el mandato. El documento acrediticio de representación deberá sujetarse a las normas aplicables que establecen la representación necesaria y la representación voluntaria. Habrá personas físicas que, tienen capacidad de goce pero que, en atención a que carecen de capacidad de ejercicio, como los menores de edad, requerirán de la representación forzosa.

b) La función jurisdiccional, desde el punto de vista material, consiste en la adecuación de una norma jurídica, general, abstracta, impersonal, a la situación concreta en la que existen posiciones concretas controvertidas. En la aplicación de la norma jurídica general y de la norma jurídica individualizada, en su caso, se tomarán en cuenta las situaciones peculiares que, en el proceso han desplegado las partes y que, en el desempeño, de la función jurisdiccional, se hallan en una situación de antagonismo, de oposición, de controversia.

c) La parte, concurra o no al desenvolvimiento del proceso, aunque siempre debe habersele concedido la oportunidad de concurrir a defender sus intereses, recibirá del juzgador la dicción del derecho. Por dicción del derecho se entiende el desempeño de la función jurisdiccional desde el punto de vista material, en la que el juzgador va a conceder la razón total o parcial a las partes que han sometido, voluntaria o forzosamente, sus intereses para que se resuelva la controversia

planteada. Y digo que, voluntaria o forzosamente, porque aun el actor, a través de una acción de jactancia, puede ser obligado a ocurrir el desempeño de la función jurisdiccional.

En la dicción del derecho habrá un pronunciamiento del juzgador que vinculará jurídicamente a las partes, quienes, cuando la resolución ya no admite recurso, habrán elucidado definitivamente la controversia y sólo restará el cumplimiento voluntario o la ejecución forzada de la resolución ejecutoria.

d) En el curso del proceso puede haber dicción del derecho sobre cuestiones incidentales o sobre cuestiones planteadas por terceros que han sobrevenido al proceso pero, no serán partes los terceros sujetos intervinientes puesto que sólo es parte el que ha tenido el carácter de sujeto de derecho en la cuestión principal debatida.

e) Cuando menciono la dicción del derecho, no me refiero a alguna fuente en particular pues, el derecho aplicable puede tomarse de alguna de las fuentes formales como pueden ser las normas sustantivas, las normas adjetivas, contenidas en una ley, en una jurisprudencia, en un reglamento, en un tratado internacional, en una sentencia, en un contrato, en un convenio, etcétera.

f) La parte recibe la dicción del derecho, haya actuado directamente o haya actuado representando en forma necesaria cuando sea una persona moral o una persona con incapacidad de ejercicio, o haya actuado mediante una representación voluntaria. También recibe la dicción del derecho cuando tuvo oportunidad de concurrir a deducir sus derechos o actuó en rebeldía sin hacer valer sus derechos.

g) Las partes son sujetos procesales pero, no todos los sujetos que intervienen en el proceso son partes.

h) He dado el concepto de parte y no excluyo la posibilidad de que el legislador dé, en una disposición legal, en forma expresa, el carácter de parte a un sujeto que no verá interferida su propia esfera jurídica en la dicción del derecho respecto de la cuestión principal debatida y que será parte, sólo porque el legislador le ha dado el

carácter de parte. Así sucede con el ministerio público a quien el legislador le da frecuentemente el carácter de parte, cómo sucede en el juicio de amparo. No obstante, el ministerio público en su carácter de sujeto interviniente en un proceso, velará por ciertos intereses protegidos por él en virtud de disposición legal pero, no recibirá el impacto de la dicción del derecho en su propia esfera jurídica.

2.2 Concepto de Parte en el Juicio de Amparo

El concepto de parte en el juicio de amparo es el concepto que proporciona la Teoría General del Proceso y que sólo ha de adaptarse a la naturaleza propia del amparo.

Por tanto, en el juicio de amparo es parte la persona física o moral que, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional, recibirá la dicción del derecho, respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos de autoridad estatal impugnados. Respecto del concepto propuesto de parte en el juicio de amparo, convienen los siguientes comentarios explicativos:

a) Es elementos de esencia que la parte sea un sujeto de derecho. Tal sujeto de derecho puede ser una persona física o moral. El quejoso y el tercero perjudicado pueden ser personas físicas o morales. La autoridad responsable y el ministerio público, partes en el juicio de amparo por disposición legal, son siempre personas morales.

b) En el amparo se ejerce la función jurisdiccional. Ya que el amparo es un medio de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad ejercido ante órgano judicial y por vía de acción, además de que está regido por el principio de prosecución judicial.

c) Las partes en el juicio de amparo esperan la dicción del derecho. Su intervención se orienta al derrotero de que la cuestión controvertida sea elucidada por el juzgador y despliegan una actividad para que la sentencia se dicte en condiciones que sean favorables a los intereses que convienen a su esfera jurídica.

d) La cuestión debatida está caracterizada porque el juzgador ha de decidir si el acto de autoridad estatal impugnado está o no acorde con la Constitución. Por supuesto que, el planteamiento de la cuestión debatida estará limitado por el alcance de las tres fracciones del artículo 103 constitucional. En la Constitución, se establece como principio que el amparo procede a instancia de parte agraviada (Artículo 103, fracción I), de donde derivo que se da relevancia al concepto de parte, a nivel constitucional.

El artículo 4º de la Ley de Amparo señala que el amparo sólo puede ser promovido por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama. Así se reitera el principio constitucional. Pero, como no sólo es parte quien promueve el amparo como parte actora, en el artículo 5º se determina quienes son parte en el juicio de amparo. Por su trascendencia me permito reproducir el artículo 5º de la Ley de Amparo, mismo que determina con toda claridad y precisión quienes tienen el carácter de "partes" en el procedimiento constitucional:

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

I. El agraviado o agraviados.

II. La autoridad o autoridades responsables.

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

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

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

- c) *La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.*
- IV. *El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley precisa para procurar la pronta y expedita administración de Justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia 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.*

Hechas las anteriores consideraciones generales sobre las partes en el amparo, y siguiendo el orden establecido en el numeral transcrito, procedo al estudio particular de cada una de las "partes" en el juicio de amparo, y destaco su importancia e intervención en el mismo.

2.3. El Agraviado

Desde la época de José María Lozano e Ignacio L. Vallarta, en el siglo pasado, hasta nuestros días, la doctrina mexicana, de manera acuciosa, ha especulado sobre el sujeto activo de la materia de amparo, denominado "quejoso" o "agraviado". Estas denominaciones son equivalentes en el juicio de amparo.

Tal análisis doctrinal, tan profundo y amplio, lo hemos considerado previamente al desarrollo de este apartado, a efecto de no omitir, en los plintos fundamentales, el planteamiento de las cuestiones que derivan del estudio del actor en el proceso de amparo.

2.3.1. Concepto de Agraviado

El quejoso o agraviado es la persona física o moral que ejercita la acción de amparo para reclamar un acto o ley de la autoridad estatal, por presunta violación de garantías individuales o de distribución competencial entre Federación y Estados de la República.¹³

Constituyen elementos del concepto propuesto los siguientes:

a) El quejoso puede ser una persona física o moral. La persona física, como la denomina el Código Civil (artículo 22), es el individuo que adquiere su capacidad jurídica por el nacimiento y la pierde por la muerte. Está capacitada la persona física para interponer la acción de amparo, con plena capacidad cuando es mayor de edad (Artículo 24 del Código Civil) y, por medio de representantes cuando es menor de edad (Artículo 23 del Código Civil y artículo 6o. de la Ley de Amparo).

Varias de las garantías individuales se establecieron típicamente para tutelar los derechos del hombre frente a los embates del poder público. Por tanto, la persona física es el sujeto que, por antonomasia, puede reclamar los actos estatales que le vulneran sus garantías individuales, a través del juicio de amparo.

En la evolución del juicio de amparo, la doctrina y la jurisprudencia permitieron que, por similitud de intereses entre las personas morales y las personas físicas, pudieran dichas personas morales interponer el juicio de amparo.

Hoy en día, nadie pone en tela de juicio que las personas morales pueden instaurar juicio de amparo contra actos de autoridad estatal que las vulneran presuntamente, dentro de las hipótesis del artículo 103 constitucional.

Las personas morales las menciona expresamente el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal. La materia de amparo es federal, de tal manera que le es aplicable tal ordenamiento civil.

Tanto las personas morales de carácter privado como las de Derecho Público, pueden pedir amparo, dentro de los aspectos concretos a que aludiré posteriormente.

¹³ Ibidem pag. 22

b) El quejoso es quien ejercita la acción de amparo.

El juicio de amparo se inicia con el ejercicio de la acción de amparo, quien la ejercita es el sujeto actor denominado, indistintamente por la doctrina, la ley y la jurisprudencia como quejoso o como agraviado. Es quien promueve la acción de amparo ante el órgano jurisdiccional con la pretensión de que se diga el derecho para que se le proteja de un acto o ley de autoridad estatal que presuntamente viola sus derechos derivados de las garantías individuales o del régimen de distribución competencial entre Federación y Estados.

Ya caracterizamos al amparo como un medio de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad estatal y ejercido ante órgano jurisdiccional y por vía de acción. Es precisamente el quejoso o agraviado quien hace valer la acción de amparo. Es la parte actora en el juicio de amparo.

c) Se reclama por el quejoso un acto o ley de la autoridad estatal.

El quejoso ejerce la acción de amparo y la endereza en contra de un acto o ley de la autoridad estatal.

La interferencia a sus presuntos derechos procede de la autoridad estatal puesto que es de la naturaleza propia del amparo el combate contra los del poder público, no contra los actos de las autoridades privadas, ni contra los actos de las autoridades.

Menciono en el concepto propuesto "acto o ley" de la autoridad estatal en atención a que ésta es la terminología que utiliza el artículo 103 constitucional para enfatizar que el amparo es procedente contra los actos concretos de aplicación de la ley, o contra los actos concretos ilícitos, así como contra los actos generales, abstractos e impersonales que se denominan "leyes".

d) Por presunta violación de garantías individuales o de la distribución competencial entre Federación y Estados de la República.

Utilizo la expresión "presunta" para esclarecer que el quejoso imputa la violación a la autoridad estatal responsable pero, será materia a elucidar en el juicio de amparo si realmente existe o no tal conculcación. En efecto, si no fuera "presunta" siempre que se ejerciera la acción de amparo habría sentencia favorable. En el juicio de amparo, la concesión o negativa del mismo, dependerán que haya o no esa violación.

Cuando menciono violación a garantías individuales o a la distribución competencial entre Federación y Estados de la República, tenemos la deliberada intención de enmarcar al quejoso dentro de las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del artículo 103 constitucional. Así debe ser pues, en el amparo, el planteamiento de la acción por el quejoso, no puede prescindir del cauce marcado por el citado dispositivo constitucional.

La Ley de Amparo considera que solamente puede ser parte agraviada aquel a quien perjudique el acto que se reclama. Así tenemos que el artículo 4º del ordenamiento legal mencionado dispone:

Art. 4º. El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, tratado internacional, el reglamento o cualquier acto que se reclame, pudiendo...

Éste artículo la suprema Corte de Justicia lo ha entendido de la siguiente manera:

...no significa que sea un requisito indispensable la existencia de un perjuicio en el patrimonio de quien solicite la protección de la justicia federal, porque conforme al artículo 107 constitucional, la controversia a que se refiere el artículo 103 se seguirá a instancia de la parte agraviada y por tal debe entenderse todo aquel que haya sufrido un agravio, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en sus derechos o interés, tomándose la palabra "perjuicios" no en los términos de la ley civil, como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiese obtenerse, sino como sinónimo de ofensa hecha a los derechos o intereses de una persona.

Pueden tener el carácter de quejoso en un juicio de garantías tanto las personas físicas como las personas morales de derecho privado, e incluso las personas morales oficiales o de derecho público.

2.3.2. Diversos tipos de Agraviados.

2.3.2.1. Personas físicas.

En el Código Civil para el Distrito Federal, se da la denominación de personas físicas, según hemos anticipado, a los individuos cuya capacidad jurídica se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte. (Artículo 22 del Código Civil). Tal capacidad es la de goce. El menor de edad y el incapacitado también poseen esa capacidad de goce pero, carecen de la capacidad de ejercicio. Para ejercitar sus derechos o contraer obligaciones requieren la intervención de sus representantes.

En el juicio de amparo se enuncia un trato favorable al menor de edad como quejoso:

“Artículo 6o. (Ley de Amparo) “El menor de edad podrá pedir amparo sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente o impedido; pero en tal caso, el juez, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio.

“Si el menor hubiere cumplido ya catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda”.

Se le otorga una capacidad de ejercicio y se le faculta para actuar sin representante, en la calidad de quejoso, para aquellos casos en que el legítimo representante del menor se halle ausente o impedido. El artículo 6o. de la Ley de Amparo sólo se refiere al hecho de que el legítimo representante del menor esté ausente, no se requiere que respecto al ausente se haya hecho declaración de ausencia. El precepto no exige la demostración previa de la ausencia, ni del impedimento, del representante legítimo. Por tanto, bastará la simple manifestación del quejoso menor de edad.

2.3.2.2. Personas morales privadas.

En sus orígenes, los medios de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad tendían a la tutela del individuo persona física. Tal control se hizo extensivo mediante la intervención de la doctrina y la jurisprudencia a las personas morales.

En la actualidad, el carácter de quejosa que se les concede a las personas morales privadas por la ley, determina que ya no se requiera la interpretación doctrinal o jurisprudencial para que el amparo conciba como quejosa a personas morales privadas. Sobre el particular, prescribe el artículo 8o. de la Ley de Amparo:

“Las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes”.

El precepto transcrito tiene una doble virtud:

1. Deja fuera de toda duda el carácter de quejosa que puede adoptar una persona moral privada.
2. Reitera el criterio de que, siendo que la persona moral carece de sustantividad psicofísica, ha de actuar por conducto de sus legítimos representantes.

Es preciso advertir que, la persona moral privada, como quejosa, ha de acompañar al escrito de demanda, por el que ejercita la acción de amparo, un documento acreditativo de la existencia legal de esa sociedad y de la representación que corresponde a la persona que actúa como representante de la persona moral. Esto se desprende de la lógica y de la jurisprudencia.

Las personas morales privadas están previstas en las fracciones III a VI del artículo 25 del Código Civil:

“Son personas morales:

“III. Las sociedades civiles o mercantiles;

“IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución federal;

“V. Las sociedades cooperativas y mutualistas, y

“VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito siempre que no fueren desconocidos por la ley”.

Acerca de la necesaria intervención de los representantes de las sociedades para que éstas puedan actuar, dispone el artículo 27 del Código Civil:

“Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatuto”.

2.3.2.3. Personas morales oficiales.

Podemos considerar a personas morales oficiales como aquellos órganos centralizados o descentralizados del poder estatal que pueden actuar como quejosos en el amparo, en atención a que lo permite la Ley de Amparo en su artículo 9o., que a la letra dice:

“Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas”.

Respecto a este dispositivo podemos puntualizar lo siguiente:

1. Se deja fuera de todo debate la posibilidad de que se excluya a las personas morales oficiales como quejosas en el amparo. Hay una admisión expresa de ese carácter de quejosas a su favor.
2. Como las personas morales oficiales carecen de integridad corporal y psíquica, requieren de la representación. Esa representación está otorgada a los funcionarios o representantes que designen las leyes.

3. Se limita la posibilidad del amparo a que el acto o la ley que se reclamen afecten los intereses patrimoniales de las personas morales oficiales.

Las personas morales oficiales están previstas en las fracciones I y II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal:

"Son personas morales:

"I. La Nación, los Estados y los Municipios;

"II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

Es del todo pertinente esclarecer el alcance de la permisión legal del artículo 9o. de la Ley de Amparo para que se justifique o se critique la disposición legal que les da a las personas morales oficiales el carácter de quejasas.

Estoy de acuerdo en que se permita a las personas morales oficiales actuar como quejosos pero, es menester explicar algunos aspectos de esa situación y lo hago en los siguientes términos:

El Estado es la organización jurídica de una colectividad, dentro de un cierto territorio y bajo un determinado gobierno. El Estado está dotado del poder de coacción y puede actuar con imperio respecto a los sujetos que están subordinados a su voluntad.

En México, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución, se otorga la soberanía al pueblo pero el ejercicio de ella se entrega a los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y se entrega a los Estados de la República, en lo que toca a sus regímenes interiores.

En el régimen interior de los Estados de la República funcionan los Municipios, tal y como lo previene el artículo 115 de la propia Constitución.

De acuerdo con lo anterior, en México, el poder pueden ejercerlo: la Federación, los Estados y los Municipios.

La Federación, los Estados y los Municipios realizan múltiples actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades colectivas. Al realizar sus atribuciones pueden hacerlo de dos maneras distintas:

Con imperio, con soberanía o con poder, imponiendo su voluntad con, contra, o sin el consentimiento de las personas físicas o morales a quienes obligan, en su carácter de representantes de la soberanía nacional, según los preceptos antes invocados.

El amparo como medio de tutela de los derechos de los gobernados frente a los actos lesivos de la autoridad estatal no puede emplearse por quien actúa como autoridad, sólo por quien actúa como gobernado, sin poder, sin imperio, sin soberanía.

Por tanto, la Federación, los Estados y los Municipios pueden pedir amparo cuando actúen como particulares, no cuando actúen como entidades soberanas, imponiendo su voluntad con, contra o sin la voluntad de los obligados.

No podrán pedir amparo la Federación, los Estados y los Municipios cuando actúen como autoridades pues, el amparo no procede de autoridad pues, se convertiría en un medio de control político con todas las desventajas que esto significaría.

Por otra parte, pueden pedir amparo las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, como se desprende de los artículos 25 fracción II del Código Civil y 9o. de la Ley de Amparo pero, en este caso rige el mismo principio, deberán de actuar como particulares, sin imperio pues, la autoridad no puede pedir amparo contra la autoridad sin que se suscite grave pugna entre ellas.

En consecuencia, es requisito que el amparo pueda ser pedido por personas morales oficiales, cuando éstas actúen como particulares. Si actúan como autoridades no pueden ser quejas pues, darían lugar a pugnas entre autoridades.

El otro requisito, que se desprende del artículo 9o. de la Ley de Amparo es que, el acto o ley que se reclamen afecten los intereses patrimoniales de las

personas morales oficiales. No cualquier clase de intereses, sólo los patrimoniales o sean los que se refieran a bienes o a dinero.

Los organismos descentralizados por servicio, como Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto de Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social y otros, pueden pedir amparo contra los actos de autoridad estatal que vulneren sus intereses patrimoniales, por supuesto que, dentro de la hipótesis del artículo 103 constitucional.

Las personas morales oficiales, conocidas con la denominación de empresas de participación estatal como Nacional Financiera, S. A., Banco de México, S. A., Altos Hornos de México, pueden pedir amparo, porque, a pesar de su estructura parcial o totalmente oficial carecen de imperio, de soberanía, no son autoridades.

La jurisprudencia ha reiterado la procedencia del amparo intentado por personas oficiales.

No es necesario hablar de una doble personalidad del Estado. El Estado tiene una única personalidad y su conducta es la que puede ejercer como entidad soberana o como entidad no soberana.

2.3.2.4. Ofendidos y víctimas del delito

Dado que el artículo 21 de la Constitución otorga al Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal, se restringen el derecho de los ofendidos y víctimas del delito para actuar como quejosos, según lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Amparo, reformado según Diario Oficial de 9 de junio de 2000 y que literalmente expresa:

"La víctima y el ofendido, titulares del derecho de exigir la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, podrán promover amparo:

I. Contra actos que emanen del incidente de reparación o de responsabilidad civil;

II. Contra actos surgidos dentro del procedimiento penal y relacionados inmediata y directamente con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes que estén afectos a la reparación o a la responsabilidad civil; y,

III. 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 precepto transcrito es limitativo para los ofendidos o las víctimas del delito cuando tengan el carácter de quejosos pues, sólo podrán actuar como tales dentro de los márgenes claros que se hallan establecidos en el dispositivo transcrito.

2.4 Autoridad Responsable

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

En consecuencia, desde el punto de vista legal es indiscutible el carácter de parte, en el juicio de amparo, que corresponde a la autoridad responsable.

La doctrina mexicana, formada por conspicuos tratadistas, también le reconoce, mayoritariamente, tal carácter de parte a la autoridad responsable y detalla la problemática que suscita el conocimiento de su régimen legal y jurisprudencial.

La palabra "autoridad" proviene del sustantivo latino "autorictas", "autorictatis", y tiene varias acepciones:

- a) Carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento;
- b) Potestad, facultad;
- c) Potestad que en cada pueblo ha establecido su constitución para que le rija y gobierne, ya dictando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando justicia;

- d) Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada, como el padre sobre los hijos, el tutor sobre el pupilo, el superior sobre los inferiores;
- e) Persona revestida de algún poder, mando o magistratura;
- f) Crédito y fe que, por su mérito y fama, se da a una persona o cosa en determinada materia;
- g) Texto, expresión o conjunto de expresiones de un libro o escrito, que se citan o alegan en apoyo de lo que se dice;
- h) "Autoridad de cosa juzgada": se dice de lo que está ejecutoriado.

Por supuesto que no todas, pero, si algunas de las acepciones que anteceden son útiles para caracterizar a la autoridad que es parte en el juicio de amparo. En efecto, dentro del juicio de amparo, el sujeto pasivo de la acción de amparo es una persona revestida de un poder, de una potestad o facultad respecto del dictado de leyes, de la aplicación de las mismas o respecto de la administración de justicia.

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

En consecuencia, desde el punto de vista de su significación gramatical, la autoridad responsable debe ser una persona revestida de poder para el dictado de leyes, para la aplicación de las mismas o para administrar justicia y que está obligada a responder de alguna cosa o por alguna persona.

Por supuesto que tal significación gramatical es coincidente con las características que se producen en el juicio de amparo en relación con la autoridad responsable. De allí que, inicialmente, concluimos que la denominación "autoridad responsable" dada al sujeto pasivo, demandado en la acción de amparo y parte en el juicio de amparo, es una denominación correcta.

Naturalmente que, la caracterización que he hecho del juicio de amparo y el estudio de la acción de amparo que hemos realizado, nos permiten proponer el

siguiente concepto de autoridad responsable: "La autoridad responsable en el amparo es el órgano estatal, bien federal, local o municipal, a quien el quejoso le atribuye el acto o ley reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre Federación y Estados".

Por la trascendencia que tiene adoptar un concepto de autoridad responsable en el amparo, procedo a la explicación de los elementos de tal noción expuesta:

a) La autoridad responsable es un órgano estatal. En México, el amparo sólo procede contra actos de autoridades estatales, no opera contra actos de particulares, ni aun en el caso de que algún particular pudiese actuar con potestad respecto de otro particular. El amparo es un medio de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad estatal y no de autoridades particulares. Por ejemplo, el director de una escuela particular tiene potestad sobre maestros y alumnos del plantel incorporado pero, no es autoridad estatal.

b) La autoridad responsable es un órgano del Estado. Esto quiere decir que el amparo no se endereza en contra de la persona física que, como titular, encarna al órgano del Estado. Se dirige contra el órgano del Estado. Esto quiere decir que, aunque una persona física deje de ser titular de un órgano del Estado, el nuevo titular continuará la representación del órgano del Estado. El amparo no se sigue contra Juan Pérez, juez de Primera Instancia de un distrito judicial en una entidad federativa, sino contra el órgano que es el Juez de Primera Instancia.

c) En el medio mexicano, conforme a nuestro sistema de organización del poder público, la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, del que cual dimana todo poder público, para beneficio de ese pueblo (Artículo 39 constitucional). Tal poder público está organizado en un sistema federal, en donde coexisten Estados y Federación, con una distribución competencial basada en reglas constitucionales (Artículos 40, 41, 124 y relativos de la Constitución Federal). A su vez, los Estados de la República, para su régimen interior, como base de su división territorial y de su organización política y administrativa adoptan el sistema de Municipio Libre (Artículo 115 de la Constitución). Por tanto, los órganos del Estado

que pueden ejercer potestad respecto de los particulares son los federales, locales o municipales, tal y como lo hemos señalado en el concepto propuesto.

d) El quejoso es quien atribuye al órgano del Estado el carácter de autoridad responsable. Esto significa que el quejoso tiene la carga procesal de señalar qué órganos del Estado, federales, locales o municipales tienen el carácter de autoridades responsables. Así el artículo 116, fracción III, de la Ley de Amparo obliga a que en la demanda de amparo indirecto, el quejoso exprese: "La autoridad o autoridades responsables". También el artículo 166, fracción III de la Ley de Amparo, respecto de la demanda de amparo directo, obliga al quejoso a expresar "La autoridad o autoridades responsables".

e) Por supuesto que, puede ocurrir que el quejoso incurra en omisión respecto de alguna autoridad responsable que no señaló a pesar de que tenga intervención en la realización del acto reclamado. Igualmente, es factible que suceda que el quejoso traiga ajuicio, como autoridad responsable, a un órgano del Estado que no tuvo injerencia en la realización del acto reclamado.

f) En forma genérica el quejoso atribuye al órgano del Estado una ley o un acto. Por ello, en el concepto que propuse, también aludo a la ley o acto. Digo ley o acto "reclamados" porque, puede haber ley o acto que el quejoso no ha reclamado. No ha impugnado, concretamente, en el amparo, que se tramita. La autoridad responsable, en el amparo, sólo responde de los actos que el quejoso ha impugnado.

g) Los actos o leyes que se atribuyen por el quejoso a la autoridad responsable o autoridades responsables, son presuntamente violatorios. Con la expresión "presuntamente" quiero significar que el quejoso le atribuye al acto o ley el carácter de inconstitucionalidad o ilegal pero, eso no quiere decir que lo sea. Precisamente, en la litis, en el juicio de amparo, el quejoso tenderá a demostrar tal constitucionalidad o ilegalidad y la autoridad responsable tendrá la tendencia contraria.

h) La violación que imputa el quejoso a la autoridad o autoridades responsables, deberá enmarcarse, forzosamente, dentro de las hipótesis del artículo 103

constitucional. Por eso, en el concepto que he formulado he aludido a la violación presunta de garantías individuales o a la violación del sistema de distribución competencial entre Federación y Estados.

En el estudio de la autoridad responsable es indispensable mencionar que la Ley de Amparo nos proporciona un concepto legal de autoridad responsable, a saber:

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

El concepto legal transcrito nos sugiere los siguientes comentarios:

- a) Es un concepto breve, de fácil acceso, evita confusiones innecesarias.
- b) Comprende tanto a autoridades ejecutoras como autoridades que deciden.
- c) Establece una relación directa entre la autoridad responsable y el acto reclamado. La autoridad responsable "responde" del acto reclamado.
- d) Es conveniente aclarar que, puede acontecer que la autoridad responsable no haya dictado, ni ordenado, ni ejecutado o tratado de ejecutar la ley o el acto reclamado. El quejoso le hace esa imputación. La autoridad responsable lo niega y dentro del proceso de amparo se demuestra que la autoridad señalada como responsable no tuvo injerencia en la ley o acto reclamado. A pesar de no estar en las hipótesis del artículo 11 de la Ley de Amparo tuvo el carácter de autoridad responsable.

Antes de concluir este apartado, es necesario puntualizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede tener el carácter de autoridad responsable, por excluirla expresamente la fracción I del artículo 73 de la Ley de Amparo:

"El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra actos de la Suprema Corte de justicia".

Por otra parte, tampoco pueden ser parte en el juicio de amparo, como autoridades responsables, los Tribunales Colegiados de Circuito, los jueces de Distrito, respecto de resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas, tal y como lo determina la fracción II del artículo 73 de la Ley de Amparo:

“El juicio de amparo es improcedente:

II. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;”

Adicionalmente, no pueden ser autoridades responsables en amparo los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales, respecto de la materia electora, por determinarlo así la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo:

“El juicio de amparo es improcedente:

III. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.”

Por último, tampoco pueden ser autoridades responsables, las siguientes autoridades que menciona la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo:

“El juicio de amparo es improcedente:

IV. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión, o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”;

2.5. Tercero Perjudicado

En la doctrina mexicana de amparo se ha hecho un análisis profundo y amplio del tercero perjudicado.

Gramaticalmente, el vocablo "tercero" alude al número ordinal que marca el lugar que ocupa alguien. En materia procesal la expresión "tercero" suele ser utilizada para designar al sujeto que pretende deducir derechos en un juicio en el que no es actor ni demandado. En el amparo, desde este ángulo meramente gramatical podría ser correcto designar "tercero" a un sujeto que interviene en el juicio, sin tener el carácter de actor o demandado.

No obstante que no es actor ni demandado, en el juicio de amparo se le considera parte al tercero perjudicado, dado que el artículo 5o. de la Ley de Amparo le da el carácter de parte.

Si al tercero perjudicado la Ley de Amparo le permite deducir todos los derechos que corresponden a una parte como son: argumentar hechos contradictorios a los expuestos por el quejoso, pretender sobreseimiento del amparo, ofrecer pruebas, alegar, interponer recursos, iniciar incidentes, etcétera, el tercero perjudicado no sólo tiene la denominación legal de parte, sino que es parte.

Es parte porque se recibirá por un tercero perjudicado la dicción del derecho respecto de las cuestiones debatidas, de carácter contradictorio, en las que ha participado. Por tanto, la denominación "tercero" no ha de desorientar en cuanto a que el tercero perjudicado es parte en el juicio de amparo.

Como parte, el tercero perjudicado no es una parte necesaria. En efecto, hay juicios de amparo en que no hay terceros perjudicados. En otras ocasiones, hay juicios de amparo en los que el quejoso ha hecho designación de tercero o terceros perjudicados, se les ha emplazado para que concurran al amparo, y no han concurrido. No se obliga a concurrir a los terceros perjudicados.

Es una carga procesal para ellos, no es un deber jurídico concurrir. Si no concurren, no son obligados a hacerlo, aunque pierden la oportunidad de hacer valer los derechos de carácter procesal que tienen para contradecir jurídicamente al quejoso.

Puedo considerar que el tercero perjudicado ocupa el carácter de litis consorte con la autoridad responsable por la identidad de intereses que los puede unir pero, desde el punto legal, la autoridad responsable y el tercero perjudicado no tiene deberes legales comunes. En efecto, el tercero perjudicado no debe rendir un informe justificado. Además, no tienen representación legal común y su actuación es totalmente independiente en el juicio de amparo.

El tercero perjudicado, en el juicio de amparo, puede realizar un papel opaco, de secundaria magnitud pero, en otras oportunidades, representa el interés particular opuesto al quejoso y su actuación contradictoria frente a las pretensiones del quejoso eclipsará a una tibia intervención de la autoridad responsable.

Con base en el recorrido doctrinal que he realizado y con fundamento en el conocimiento de las disposiciones existentes en la ley y en la jurisprudencia, me permito proponer el siguiente concepto de tercero perjudicado: es la persona física o moral a quien, en su carácter de parte, la ley o la jurisprudencia, le permiten contradecir las pretensiones del quejoso en el juicio de amparo.

Se obtendrá mayor claridad de la explicación del concepto que antecede:

a) Precisamente que se trata de una persona física o moral. Con ello quiero destacar que, en el juicio de amparo, indistintamente, puede tener el carácter de tercero perjudicado el individuo, persona física, o una sociedad, asociación u organismo público, en su carácter de tercero perjudicado. El tercero perjudicado es un sujeto, es una persona jurídica que puede ser física o moral.

b) El tercero perjudicado tiene el carácter de parte. Esa calidad se la otorga la ley de amparo de manera expresa, en el artículo 5o. desde el punto de vista de la doctrina procesal, el tercero perjudicado es parte, en cuanto a que va a deducir derechos propios y respecto de ellos, al desempeñar la función jurisdiccional se deberá decir el derecho respecto de la cuestión principal debatida.

c) Menciono en el concepto propuesto que la ley o la jurisprudencia le permitirán deducir derechos contradictorios a los del quejoso. Precisamente, en el juicio de

amparo, el tercero perjudicado deducirá sus derechos para intervenir en el juicio, en las hipótesis a que me refiero y que están comprendidas en el artículo 5o. de la Ley de Amparo. También, en otras ocasiones, las posibilidades de que intervenga se desprenderán de alguna de las reglas jurisprudenciales que son aplicables a los terceros perjudicados.

d) Afirmo que la ley o la jurisprudencia le permiten contradecir las pretensiones del quejoso. En efecto, le “permiten” formular contradicciones, es decir, no le obligan a ello. Se le emplaza con la demanda de amparo y así se satisface la garantía de audiencia. Se le confiere la oportunidad de defender sus derechos en juicio, frente a las pretensiones del quejoso. Hará valer sus derechos cuando así convenga a sus intereses, no estará obligado a intervenir si no desea hacerlo. Su posibilidad de intervención es una carga procesal no es un deber jurídico.

e) Dentro del juicio de amparo, el tercero perjudicado está colocado en una situación de antagonismo respecto del quejoso. Su intervención es opuesta a la del quejoso. Por ello, digo, en el concepto propuesto, que se le permite contradecir las pretensiones del quejoso. El tercero perjudicado, para contradecir las pretensiones del quejoso, pretenderá que el amparo, se niegue, que no prosperen los argumentos de inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, hechos valer por el quejoso o bien, pretenderá que no se conceda la suspensión, o que el juicio de amparo se sobresea. Todo ello, en oposición a las pretensiones del quejoso. El cúmulo de pretensiones, que deduce el tercero perjudicado en el juicio de amparo, tiene un denominador común, están en oposición, en contradicción, a las pretensiones del quejoso, por tanto, he utilizado ese denominador común en el concepto propuesto.

El tercero perjudicado no es un coadyuvante de la autoridad responsable porque se maneja independiente de ella, porque tiene una personalidad jurídica propia y porque es también, parte, al igual que la autoridad responsable. Sería coadyuvante si se presentara unido a ella en el juicio de amparo, si para actuar requiriera de la representación de la autoridad.

Para el conocimiento del régimen legal del tercero perjudicado es imprescindible que transcriba los tres incisos de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo.

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

El tercero o terceros perjudicado, pudiendo intervenir con ese carácter:

- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;*
- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad;*
- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.*

Es muy importante el conocimiento y la constante referencia al precepto transcrito pues, el quejoso, al formular su demanda de amparo indirecto (Artículo 116 fracción 11), o al formular su demanda de amparo directo (Artículo 166 fracción 11), deberá indicar el nombre y domicilio del tercero perjudicado, deberá estar a las hipótesis legales previstas en los tres incisos mencionados del artículo 5o. fracción III de la Ley de Amparo.

Lo mismo, el juzgador de amparo, al examinar la demanda de amparo, no le dará entrada y mandará aclarar la demanda, si el quejoso omitió a algún tercero perjudicado. Para concluir que hay omisión en ese sentido, se basará en el transcrito artículo 5o. fracción III de la Ley de Amparo.

2.6. Ministerio Público Federal

De manera expresa, la Ley de Amparo le da al Ministerio Público Federal el carácter de parte en el juicio de amparo. Textualmente prescribe: (Artículo 5o.)

“Son partes en el juicio de amparo:

“El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, incluso para interponerlos en amparos penales citando 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.

En la doctrina mexicana ha sido explorado con amplitud el Ministerio Público Federal, como parte en el juicio de amparo.

En forma congruente con el artículo 5o. fracción IV de la Ley de Amparo, en el artículo 107 constitucional, fracción XV, está previsto el carácter de parte que le corresponde al Ministerio Público:

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

No obstante la congruencia asentada entre la norma constitucional y la norma ordinaria, respecto a que ambos atribuyen al Ministerio Público el carácter de parte, encontramos algunas discrepancias en las dos reglas jurídicas:

La norma constitucional menciona al Procurador General de la República o al Agente del Ministerio Público que al efecto designare. A su vez, la norma jurídica

legal determina que es parte el Ministerio Público. No puede desprenderse una coincidencia entre ambas disposiciones, constitucional y ordinaria.

Considero que el texto de ambas disposiciones debiera ser plenamente coincidente, máxime que el Procurador General de la República y Ministerio Público Federal son entidades que no son plenamente sinónimas. En efecto, determina el artículo primero de la Ley de la Procuraduría General de la República que el Procurador General de la República será el titular de la Procuraduría y presidirá el Ministerio Público Federal. Entre las atribuciones del Procurador General de la República, señala el artículo 2o. la de intervenir en los casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación (fracción VI). Por tanto, en un juicio de amparo, podría intervenir directamente, en representación del Ministerio Público Federal el Procurador General de la República, máxime que el artículo 107 constitucional le da el carácter de parte.

El artículo 3o. fracción V, de la Ley de la Procuraduría General de la República 22 señala como atribución del Ministerio Público Federal:

“Intervenir en los juicios de amparo conforme a la ley relativa; y”

En la fracción XV del artículo 107 constitucional se determina que el Ministerio Público será parte en todos los juicios de amparo. En cambio, la fracción IV del artículo 5o. de la Ley de Amparo determina que el Ministerio Público intervendrá cuando el caso de que se trate afecte, a su juicio, el interés público. Hay una falta de uniformidad y claridad si la situación del Ministerio Público se contempla bajo el ángulo de las dos disposiciones.

En el fondo, la discrepancia no es tan grande cuando encontramos que la fracción XV del artículo 107 constitucional autoriza al Procurador o al Agente del Ministerio Público que al efecto designare para abstenerse de intervenir en dichos juicios de amparo cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.

En otros términos, está sujeto a la discreción del Ministerio Público determinar si interviene o no en un determinado juicio de amparo. Conforme al texto de la ley secundaria, el Ministerio Público opta por intervenir cuando el caso de que se trate afecte, a su juicio, el interés público. Según el texto constitucional, el Ministerio Público opta por no intervenir cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público. En ambos preceptos, es el interés público, calificado por el propio Ministerio Público, el que sirve de criterio para determinar si interviene o no el Ministerio Público, en un determinado caso de amparo.

Otra discrepancia entre la norma constitucional, artículo 107 constitucional, fracción XV, y la norma ordinaria, artículo 5o. fracción IV está en la circunstancia de que, para que no haya duda alguna, en la norma jurídica secundaria se establece expresamente que el Ministerio Público podrá interponer los recursos que señala la Ley de Amparo. Esta insistencia legal sólo se justifica por la existencia en el pasado de una tesis jurisprudencial que le negaba ese derecho al Ministerio Público. De otra manera, hubiera bastado con el reconocimiento legal y constitucional que se le hace al Ministerio Público de su carácter de parte.

Hay una discrepancia entre el texto constitucional de la fracción XV del artículo 107 constitucional y la fracción IV del artículo 5o. de la Ley de Amparo: de acuerdo con el texto de la Ley de Amparo, decidido el Ministerio Público a no intervenir porque el caso no afecta, a su juicio, el interés público, interviene posteriormente para promover la pronta y expedita administración de justicia. Esto resulta contradictorio, por una parte decide no intervenir y por la otra, siempre sí interviene.

Considero que la existencia de discrepancias entre el texto constitucional y legislativo debiera conducir a una revisión de ambos textos que culminara con una nueva redacción que llevara a una absoluta uniformidad en cuanto a su contenido.

El estudio que he emprendido de la legislación vigente y de la doctrina sobre el Ministerio Público, lleva a tomar nota de las siguientes reflexiones acerca de esta parte en el juicio de amparo:

A) Los agentes del Ministerio Público que actúan en el juicio de amparo, conforme a la Ley de la Procuraduría General de la República, están adscritos a las salas de la Suprema Corte de justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados de Circuito. (Artículo 40). Otros agentes del Ministerio Público están adscritos a los juzgados de Distrito.

En materia de amparo, los agentes del Ministerio Público Federal formularán pedimento en los asuntos de que conozcan y estudiarán las tesis que se sustenten, informando al Procurador de las contradicciones que observen y cumplirán con las demás obligaciones que señalen las leyes (Artículo 4o.).

B) El Ministerio Público es una parte contingente, no necesaria, en el juicio de amparo, dada la facultad discrecional que se le concede para determinar en el caso de amparo de que se trate, si interviene o no en ese amparo (Artículo 107 fracción XV de la Constitución y 5o. fracción IV de la Ley de Amparo). De todas maneras, según el artículo 120 de la Ley de Amparo, en el amparo indirecto, y según el artículo 168 de la Ley de Amparo directo, el quejoso deberá acompañar a su escrito de demanda una copia de la demanda de amparo para el Ministerio Público como parte que es en el juicio de amparo.

C) En todo juicio de amparo ha de emplazarse al Ministerio Público., ser notificado de la demanda de amparo, ha de decidir, discrecionalmente su intervención o abstención en el juicio de amparo de que se trate. Tal decisión discrecional tendrá como criterio orientador la existencia de un interés público. Si decide que no hay interés público y que sólo se ventilan intereses privados, está facultado para determinar que se abstendrá de intervenir en el juicio de amparo respectivo.

D) El Ministerio Público, en su carácter de parte, cuando se ha decidido por su injerencia, por mediar posible afectación a un interés público, tiene todos los derechos que corresponden a las partes: excitar al órgano jurisdiccional para que actúe, solicitar fecha de audiencia, ofrecer pruebas, intervenir en el desahogo de ellas, interponer recursos, promover incidentes, etcétera. No hay limitación legal alguna.

E) El Ministerio Público no está adherido a alguna de las partes como litis consorte, por tanto, su actuación es independiente o autónoma a ellas. Esto quiere significar que no está obligado a sostener el acto reclamado de la autoridad responsable ni tampoco está obligado a atacar el acto reclamado. Puede, según lo decida, tomar partido porque se conceda el amparo, porque éste se niegue, o porque se sobresea el juicio. La decisión del Ministerio Público ha de orientarse por el prudente análisis del problema jurídico planteado en el amparo y por su determinación producto de su capacidad jurídica.

F) El Ministerio Público no tiene un interés particular propio. Es el típico representante de los intereses sociales. Representa el interés público como se desprende de los artículos 107 constitucional fracción XV y 5o. fracción IV de la Ley de Amparo. Es decir, representa el interés de la colectividad. La autoridad responsable se coloca en una situación de defensa del acto reclamado; el quejoso se alinea contra el acto reclamado; el tercero perjudicado generalmente desea la subsistencia del acto reclamado; en cambio, el Ministerio Público toma una decisión autónoma en el sentido de que se conceda el amparo, o se niegue, o se sobresea.

G) El Ministerio Público ha sido considerado como una parte armonizadora que no se inclina por alguno de los intereses de las otras partes, sólo vela por el interés del conglomerado social. Es una parte reguladora o de equilibrio entre los intereses que están en juego en un juicio de amparo. A diferencia del juzgador que es imparcial, el Ministerio Público es parcial. Va a defender una postura determinada, en aras del interés social que representa. El juzgador de amparo es imparcial frente a las pretensiones de las partes. El Ministerio Público no es imparcial porque decide inclinarse en cierta postura que puede coincidir con la de alguna de las partes, así formula su pretensión y pugna porque se resuelva a favor de la pretensión decidida.

H) La relevancia o irrelevancia de la intervención del Ministerio Público dependerá de la profundidad de sus argumentos jurídicos. Si el Agente del Ministerio Público Federal adscrito realiza una labor opaca, superficial, apática, la ligereza de su intervención hará que se le estime como un elemento meramente formal.

Por el contrario, si el Agente del Ministerio Público Federal adscrito es un profesionalista responsable y de gran capacidad que ha trabajado con gran enjundia en el amparo, su opinión, autorizada y concedora, podrá influir en el ánimo del juzgador de amparo en uno u otro sentido. Es recomendable para los agentes del Ministerio Público que cuiden sobremanera el planteamiento y fundamentación de sus perdimientos. De no hacerlo así justificarían las objeciones que se han hecho a su injerencia en el amparo.

3. PARTICIPACIÓN ACTUAL DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO.

Podemos considerar que en el amparo, el Agente del Ministerio Público adscrito desempeña las siguientes clases de funciones:

3.1. El Artículo 21 Constitucional.

Como ya vimos en los capítulos anteriores, el Ministerio Público Federal es parte en el Juicio de Amparo, tal y como lo dispone el artículo 5º fracción IV de la Ley de Amparo.

Al admitirse la demanda debe dársele vista para que exprese si intervendrá o no en el juicio. Puede abstenerse de intervenir cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.

Una de las funciones del Ministerio Público en el juicio de garantías es como depositario o titular de la acción persecutoria de los delitos (Art. 21 Constitucional). En la cual haya manifestado o no su conformidad en la intervención del juicio, debe dársele vista para que tenga conocimiento de los hechos delictuosos que aparecieren durante el juicio. Debiendo a concretarse a solicitar copias certificadas de constancias para iniciar la averiguación previa.

3.2. El Artículo 157 de la Ley de Amparo.

El Ministerio Público, intervenga o no como parte en un amparo, tiene el deber de cuidar el exacto cumplimiento de la obligación de los jueces de Distrito en el sentido de que no queden paralizados los juicios de amparo, hasta que se dicte sentencia, principalmente, cuando el acto reclamado sea de la gravedad que expresa el artículo 157 de la Ley de Amparo, cuyo texto determina:

“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 por

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 citando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, de la libertad, o entrañe deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.

La otra función del Ministerio Público es como regulador del proceso, lo que le da la calidad de un coadyuvante del Juez de Distrito, donde debe desahogar las vistas expresando su opinión respecto al mismo procedimiento.

3.3. El Artículo 146 de la Ley de Amparo.

En la substanciación del amparo indirecto, en el caso de un auto que manda al quejoso aclarar la demanda de amparo y, cuando el acto reclamado afecte al interés público, transcurrido el término de tres días concedido para la aclaración de la demanda de amparo, si el quejoso no dio cumplimiento a la providencia relativa, se le corre traslado al Ministerio Público, por veinticuatro horas, y según lo que éste manifieste, se admite o desechará la demanda. Literalmente dispone el tercer párrafo del artículo 146 de la Ley de Amparo:

“Fuera de los casos a que se refiere el párrafo anterior, transcurrido el término señalado sin haberse dado cumplimiento a la providencia relativa, el juez mandará correr traslado al Ministerio Público, por veinticuatro horas, y en vista de lo que éste exponga, admitirá o desechará la demanda, dentro de otras veinticuatro horas, según fuere procedente”.

3.4. El Artículo 98 de la Ley de Amparo.

El Artículo 98 de la misma ley contempla que cuando se trata de una queja contra la responsabilidad por exceso o defecto de la ejecución del auto que concede la suspensión definitiva o la sentencia o falta de cumplimiento del auto que haya concedido al quejoso su libertad bajo caución, debe dársele vista por tres días al

Ministerio Público como regulador del procedimiento. En este caso deberá expresar si se ha comprobado el incumplimiento y en que términos deben restituirse las cosas al estado que guardaban antes de la violación, sin perjuicio de que, al resolverse la queja, se le dé vista como titular de la acción persecutora de los delitos, en caso de que se haya comprobado la violación.

3.5. El Artículo 113 de la Ley de Amparo.

El Ministerio Público, intervenga o no como parte en un amparo, tiene la obligación de cuidar el cumplimiento de la sentencia en que se haya concedido la protección constitucional. A ese respecto, transcribo el artículo 113 de la Ley de Amparo:

“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. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición”.

Considero que, este deber subsiste aunque el Ministerio Público haya considerado que en el amparo no se afecta el interés público pero, no sería superfluo que la legislación de amparo confirmara este criterio nuestro.

3.6. El Artículo 198 de la Ley de Amparo.

El Ministerio Público conocerá de los delitos cometidos durante y con motivo de la tramitación del Juicio de Amparo, que pueden resumirse en los siguientes casos:

1. De la responsabilidad de los funcionarios que conozcan del amparo. Al perecer el Ministerio Público deberá, de oficio, solicitar copias certificadas conducentes para iniciar la averiguación previa. Los delitos en que pueden incurrir éstas se encuentran definidos en los artículos 198 y siguientes de la Ley de amparo, y son los siguientes:

a) Cuando no se conceda la suspensión de plano en los casos que proceda;

b) Cuando no se conceda la suspensión provisional por negligencia o por motivos inmorales;

c) Cuando se excarcele al quejoso contra lo proveniente por la Ley de Amparo;

d) Cuando no de curso oportuno a las promociones presentadas por su conducto a la Corte por negligencia o motivos inmorales;

e) Cuando sin motivo justificado suspenda o difiera la audiencia constitucional;

f) Cuando conceda una suspensión y por virtud de ella se produzca un daño o se conceda una ventaja indebidos, y

g) Cuando cometa dentro del procedimiento cualquiera de los delitos definidos por el Código Penal.

3.7. Los Artículos 204, 205, 206, 208, 209, 210 de la Ley de Amparo. De la Responsabilidad de las Autoridades.

En estos casos al parecer la comisión un delito, el Juez de Distrito debe darle vista al Ministerio Público, concretándose éste a solicitar copia certificada de constancias para iniciar la averiguación. Estos casos son los siguientes:

a) Por informes falsos rendidos por las responsables. Al comprobarse este hecho debe darse vista al Ministerio Público (Art. 204);

b) En la repetición del acto reclamado. El Juez de Distrito al dictar sentencia y estimarlo así, debe dar vista al Ministerio Público (Art. 208);

c) En los casos de desobediencia de una suspensión. Al resolver la queja el Juez de Distrito, declarando procedente ésta, debe dar vista al Ministerio Público, para los efectos penales (Art. 206);

d) En los casos en que la responsable de que se sobresea el juicio para después insistir (Art. 205);

e) Cuando la responsable trate de eludir la sentencia (Art. 208);

f) Cuando la responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes (Art. 209), y

g) Cuando apareciere que la violación de garantías cometida constituye un delito (Art. 210).

3.8. El Artículo 232 de la Ley de Amparo. Materia Agraria.

En la materia agraria el Ministerio Público debe cuidar de que se cumplan ciertas sentencias de amparo, como se previene en el artículo 232 de la Ley de Amparo:

“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”.

3.9. El Artículo 180 de la Ley de Amparo.

Existe disposición expresa que permite al Ministerio Público Federal presentar alegaciones por escrito, ante la Suprema Corte o al Tribunal Colegiado de Circuito. Al efecto, dispone el artículo 180 de la Ley de Amparo:

“El tercero perjudicado y el agente del Ministerio Público que hayan intervenido en el proceso en asuntos del orden penal, podrán presentar sus alegaciones por escrito directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de diez días contados desde el día siguiente al del emplazamiento a que se refiere el artículo 167.

3.10. El Artículo 181 de la Ley de Amparo.

La formulación del pedimento correspondiente por el Ministerio Público, en el amparo directo, no debe entorpecer el procedimiento y, a ese efecto, disponen el artículo 181 de la Ley de Amparo lo siguiente:

“Artículo 181. Cuando el Ministerio Público solicite los autos para formular pedimento, deberá devolverlos dentro del término de diez días, contados a partir de la fecha en que los haya recibido. Si no devolvieren los autos al

expirar el término mencionado, el Tribunal Colegiado de Circuito mandará recogerlos de oficio."

3.11. El Artículo 155 de la Ley de Amparo.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 8 de febrero de 1999, entre las reglas que rigen la sustanciación del amparo indirecto, se ha adicionado un último párrafo al artículo 155 de la Ley de Amparo para establecer:

"El Ministerio Público que actúe en el proceso penal, podrá formular alegatos por escrito en los juicios de amparo en los que se impugnen resoluciones jurisdiccionales. Para tal efecto, deberá notificársele la presentación de la demanda."

3.12. Acuerdo A/011/99 de la Procuraduría General de la República.

En el Diario Oficial de la Federación del día 26 de febrero de 1999 se publicó el Acuerdo número A/011/99 del Procurador General de la República, por el que se establecen las normas a las que deberá sujetarse la actuación del Ministerio Público de la Federación en su carácter de parte permanente en los juicios de amparo y se establecen las directrices de coordinación en los asuntos de la materia.

El citado Acuerdo dejó sin efectos el Acuerdo número A/03/84, publicado en el Diario Oficial el 24 de abril de 1984, la Circular C/06/95, publicada en el Diario Oficial el 8 de septiembre de 1994, así como los lineamientos números DGA/001/95 a 003/95, expedidos por la Dirección General de Amparo; asimismo, los demás acuerdos, circulares, instructivos y manuales que se hayan dictado hasta la fecha del nuevo Acuerdo y rijan en materia de Amparo, en todo lo que se opongan al mencionado Acuerdo.

Expreso algunos de los motivos de expedición del Acuerdo:

a) Es atribución originaria del Procurador General de la República intervenir, por sí o por conducto del agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto

designe, como parte permanente en los juicios de amparo, en términos de lo dispuesto por la fracción XV del artículo 107 constitucional.

b) La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que la institución del Ministerio Público de la Federación presidida por el Procurador General de la República, tiene a su cargo la función de vigilar el cumplimiento y la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicios de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales administrativas.

c) De conformidad con la fracción XV, del artículo 107 de la Constitución, que contempla la especialidad de la función de amparo, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, establecen que la atribución del Procurador General de la República de intervenir como parte permanente en los juicios de amparo, se efectúe integralmente por la Dirección General de Amparo o en los casos que sean competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, por su respectiva Dirección de Amparo, a través de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a los Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de justicia de la Nación, a quienes deben coordinar y supervisar en todas sus actuaciones en el juicio de garantías.

d) La reestructuración de la Procuraduría General de la República busca promover la eficiencia de las normas administrativas tendientes a regular la intervención del Ministerio Público de la Federación como parte permanente en los juicios de amparo, así como establecer las directrices de coordinación en los juicios de garantías cuyos actos reclamados se refieran a actuaciones en averiguaciones previas y procesos penales del orden federal.

e) Precisar los mecanismos de actuación, criterios de intervención y líneas de coordinación institucionales en el área de amparo, que eviten invasión de atribuciones, duplicidad de funciones y obstáculos de operación en la materia, pero que fortalezcan la función sustantiva de la intervención del Ministerio Público de la

Federación, como vigilante permanente de la observancia del cumplimiento de la constitucionalidad y legalidad en los juicios de amparo.

El Acuerdo A/011/99 está integrado por cuarenta y dos artículos, divididos en cinco capítulos. En obvio de extensión a esta obra remito al texto de dicho Acuerdo que aparece publicado en Diario Oficial del 26 de febrero de 1999.

Actualmente, el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de amparo, obedeciendo a incorporar en el juicio de constitucionalidad a un representante de la sociedad como "parte equilibradora" en los casos en que éste consideraba de interés público. Sin embargo, la práctica ha revelado que la participación del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo rara vez cumple dicho objetivo y sí retrasa y complica los juicios la mayoría de las veces.

4. DOCTRINA ACERCA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO

4.1. Opiniones en contra de la permanencia del Ministerio Público como parte en el Juicio de Amparo

4.1.1. José R. Padilla

Este autor en su obra SINOPSIS DE AMPARO, al hablar acerca de las partes del juicio de amparo, manifiesta que "el Ministerio Público es la parte menos brillante en el amparo; no siempre interviene y cuando lo hace, el juzgador no toma en cuenta sus peticiones tendientes a que se otorgue o niegue la protección constitucional o para que se decrete el sobreseimiento o la caducidad de la instancia. Así como que tiene una intromisión inútil e indebida, así sea menor. Además de que por intervenir convierte en engorrosa la tramitación de los juicios de amparo, dada su tardanza al presentar sus peticiones y recursos, improcedentes, la mayoría de las veces. Si fuera suprimida esta parte, el proceso de amparo se tramitaría más rápido y con menos molestias para los juzgadores y las partes. Y todo ello sería en beneficio de la administración de la justicia".¹⁵

4.1.2. Carlos Arellano García

Este autor, en su obra EL JUICIO DE AMPARO, al hablar acerca del Ministerio Público como parte en el juicio de amparo, se aboca a realizar primeramente algunas discrepancias entre la norma constitucional y la norma ordinaria, Afirma que "el Ministerio Público es una parte contingente el juicio de amparo, o sea que no es necesaria, da la facultad discrecional que se le concede para determinar en el caso de amparo de que se trate, si interviene o no en ese amparo (Artículo 107 fracción XV e la Constitución y 5º fracción IV de la Ley de Amparo)".¹⁶

¹⁵ Padilla José R. Sinopsis de Amparo. pag. 131-132

¹⁶ Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. pag. 486-491

4.1.3. Arturo González Cosío

En su obra EL JUICIO DE AMPARO, al hablar de la realidad del papel del Ministerio Público y propuesta de reorganización del mismo, menciona que “el Ministerio Público ha tenido en la realidad, un desairado papel como representante de los intereses de la sociedad, llegándole al extremo de que los ministros de la Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, no hacen caso alguno de las opiniones del Ministerio Público en los distintos juicios de amparo. Y en la práctica, los pedimentos del Ministerio Público no tienen trascendencia alguna en el juicio constitucional, por lo que su actividad es teórica y sin consecuencias procesales. Sumándose a lo anterior, que existe una defectuosa organización del Ministerio Público que ha permitido situaciones paradójicas, como el hecho de que represente, al mismo tiempo, al orden social y a los intereses patrimoniales del Estado.”¹⁷

4.1.4. Alfonso Noriega

Esta autor en su obra LECCIONES DE AMPARO, nos señala de manera muy clara, que “los pedimentos del Ministerio Público en el juicio de amparo, son vistos con absoluta indeferencia y recibidos como un trámite engorroso e inútil y en la mayor parte de los casos, ni siquiera son tomados en cuenta al dictarse la resolución si no es en un renglón de los resultados. Además de ser necesario que el Procurador General de la República y el Ministerio Público Federal que está bajo su dependencia, cumplan escrupulosamente su función específica en los juicios de amparo, cosa que, desgraciadamente, no lo han hecho, confiriendo dignidad y alta categoría jurídica a su intervención, es necesario quizá, modificar valientemente la reorganización del Ministerio Público Federal y conferir a éste el carácter de una institución encargada, exclusivamente de vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes, en su carácter de guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y de las garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales de interés público y ejerciendo acciones penales, son sujeción a la ley”.¹⁸

¹⁷ González Cosío Arturo, El Juicio de Amparo, pag. 68-71

¹⁸ Noriega Alfonso. Lecciones de Amparo, pag 364-379.

4.2. Opiniones a favor de la permanencia del Ministerio Público como parte en el Juicio de Amparo

4.2.1. Miguel Ángel Castillo Soberanes

Tomando como base su obra EL MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL, este autor señala que “aun con todas las atribuciones que facultan al Ministerio Público para intervenir y para interponer todos los recursos que la Ley le señale en todo el juicio de amparo, la actuación del Ministerio Público dista mucho de ser lo eficiente que debiera ser, ya que generalmente se limita a emitir su opinión sobre si se debe conceder la protección de la justicia federal al quejoso, otorgar la suspensión o sobreseer el juicio. Proponiendo tomar medidas encaminadas a hacer más eficiente la labor del Ministerio Público dentro del juicio de amparo, para lo cual propone capacitar verdaderos agentes especializados del Ministerio Público en materia de amparo. Y con ello lograr la verdadera función por la cual fue creado el Ministerio Público como parte en el juicio de amparo, como vigilar que se cumplan los principios de constitucionalidad y de legalidad, no sólo de negocios en que interviene o en los que debería de intervenir, sino en todo ámbito de nuestro orden jurídico. Y con todo ello dejándose ver el comentario de este autor el cual es a favor de la conservación del Ministerio Público como parte en el juicio de amparo, pero logrando una mayor eficiencia”.¹⁹

4.2.2. Ignacio Burgoa Orihuela

Este autor en su libro EL JUICIO DE AMPARO, afirma que “el Ministerio Público, como parte en el juicio de garantías, ha desempeñado un papel poco airoso como representante de los intereses de la sociedad y que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia lo ha reputado como simple “parte reguladora” del procedimiento constitucional, sin propugnar pretensiones propias, específicas e invariables dentro del juicio de amparo, como acontecer con el quejoso, la autoridad responsable y el tercero perjudicado. Si se pretende que el Ministerio Público Federal vele con toda eficacia por los intereses de la sociedad en un juicio de amparo de interés público, es indispensable que su actuación procesal como parte

¹⁹ Castillo Soberanes Miguel Ángel, El Monopolio de la acción penal. pag. 206-209.

no se contraiga a la sola formulación de su pedimento o dictamen en relación con las cuestiones de fondo y suspensional, como sucede en la realidad, sino que deben otorgárseles todos los derechos que la Ley y la jurisprudencia consagran a favor de las demás partes en el juicio de garantías, sobre todo el de interponer los recursos que procedan (revisión, queja o reclamación), a efecto de que las resoluciones contrarias o desfavorables a sus pretensiones o que de alguna manera afecten los intereses de la sociedad, sean debidamente ponderadas en la alzada, y en su caso, se revoquen. Por ello considera que la jurisprudencia de la Suprema Corte que reputa al Ministerio Público Federal como simple "parte reguladora" del procedimiento de amparo y que le veda trascendentales derechos procesales, como el de interponer recursos, verbigracia, debe enmendarse en el sentido ya indicado para adaptarse a la tendencia que ha motivado las reformas constitucionales y legales en lo que atañe a la intervención de dicha institución social en el juicio de garantías".²⁰

5. HACIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO.

5.1. Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La vigencia efectiva del Estado de Derecho es requisito para la consecución de los grandes cambios que México se ha propuesto alcanzar en todos los órdenes. El México del siglo XXI requiere de nuevas fórmulas para lograr la armonía y conciliación entre los principios de libertad y autoridad, entre las exigencias de un orden político estable y un gobierno más participativo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, consciente de que la consolidación de nuestro Estado de Derecho reviste una alta prioridad para sus instituciones republicanas, constituyó una Comisión de análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo.

El Proyecto de nueva Ley de amparo responde a las expectativas de nuestra sociedad, ya que garantiza un sistema de justicia moderno, capaz de asegurar a los ciudadanos una pronta, imparcial y completa impartición de justicia.

La coordinación de los trabajos de consulta, sistematización y diseño del proyecto de la nueva Ley de Amparo, quedó a cargo de la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, misma que, por acuerdo del Pleno de este Alto Tribunal, se integró por los señores Ministros Humberto Román Palacios, Coordinador General de la Comisión, y Juan N. Silva Meza; Magistrados de Circuito César Esquinca Muñoz y Manuel Ernesto Saloma Vera; los académicos Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cosío Díaz, así como los abogados postulantes Javier Quijano Baz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

El 17 de Noviembre de 1999, este Alto Tribunal, por conducto de su Presidente, invitó a la comunidad jurídica mexicana y a la sociedad civil en general a participar en la formulación de propuestas para la elaboración de una nueva Ley de Amparo, ya que de ante el advenimiento del nuevo milenio, se consideró como necesidad prioritaria contar con mejores leyes para garantizar la plena vigencia de nuestra Constitución y una mayor capacidad para aplicar la ley, atendiendo, además, a que actualmente la sociedad requiere de un sistema de justicia moderno que conduzca al aseguramiento de una pronta, completa e imparcial administración de justicia.

En congruencia con la gran importancia que reviste para los mexicanos dicha ley, se emitió la convocatoria respectiva, cuyo objetivo era buscar, a través de la participación de todos, contribuir al mejoramiento del sistema de justicia, para hacerlo más oportuno y expedito, por lo que en la misma se estableció el compromiso de que todas y cada una de las propuestas formuladas serían analizadas para redactar un proyecto de ley.

El 26 de Noviembre de 1999, la Comisión hizo del conocimiento de la comunidad jurídica mexicana y de la sociedad civil en general, la manera en que la misma había quedado integrada y la fecha en que fueron iniciados los trabajos correspondientes. Así mismo, en esa ocasión se dio a conocer el domicilio al que podrían presentarse o enviarse los trabajos o propuestas, a la atención del Coordinador, que fue al del edificio, sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; dándole amplia difusión para lograr la participación de los diferentes sectores de nuestra sociedad.

En Diciembre de 1999, la Comisión determinó una serie de acciones a seguir por el tiempo que durara su encomienda, se acordó la fecha probable en que habrían de finalizar los trabajos, se distribuyó entre los integrantes el estudio correlacionado con la ley vigente, de tres proyectos de Ley de Amparo, el realizado por el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por una

Comisión que presidió el Ministro Arturo Serrano Robles en 1987, el que se preparó hasta el interior de este tribunal en 1997 y el formulado por la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República en 1998; además, se entregó copia de los trabajos sobre la materia expuestos en las reuniones nacionales de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, efectuados en Octubre y Noviembre de 1999, respectivamente.

El 25 de Enero del 2000, la Comisión convocó a una conferencia de prensa en la que hizo del conocimiento del público en general los avances del trabajo realizado.

Entre otras acciones para concretar el proyecto, se nombró a una Subcomisión encargada de la redacción de un proyecto de Ley de Amparo, designándose al Ministro Juan N. Silva Meza para que se hiciera cargo de la misma y al Magistrado Manuel Ernesto Saloma Vera como Secretario.

Una vez establecido un plan de trabajo con base en los documentos elaborados por el Magistrado Saloma Vera y los Doctores en Derecho Fix Zamudio y José Ramón Cosío Díaz, en los que definieron la naturaleza y objetivo de la Comisión, se procedió a considerar el documento de trabajo preparado por el Doctor José Ramón Cosío Díaz y el Licenciado Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, relativo a los principios para la discusión de una nueva Ley de Amparo, el cual fue debatido ampliamente por todos los integrantes de la Comisión, tomando en consideración las propuestas hechas por los diferentes sectores de la sociedad.

Los temas más recurrentes fueron la necesidad de establecer los efectos generales en amparo contra leyes, actualizar el concepto de autoridad responsable, redefinir el principio de interés jurídico, eliminar el principio de estricto derecho, establecer los mecanismos que hicieran más accesible el juicio de amparo y sanciones para inhibir su abuso, limitar la procedencia del juicio de amparo directo, simplificar los medios para exigir el cumplimiento de las sentencias que conceden el

amparo, quitar el carácter de parte al Ministerio Público Federal y otorgar la calidad de tercero perjudicado al ofendido en materia penal.

Los trabajos de la Comisión concluyeron con un Proyecto de Ley de Amparo que fue entregado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de Agosto del 2000 y el Tribunal Pleno convocó a Congreso Nacional de Juristas a llevarse a cabo los días 6 al 8 de Noviembre del 2000 en la ciudad de Mérida, Yucatán.

El Congreso Nacional de Juristas permitió que expertos en materia constitucional y amparo discutieran y analizaran las diversas instituciones jurídicas contenidas en el documento de trabajo, el cual se le hicieron los ajustes propuestos en dicho Congreso. Este dio como resultado el proyecto que el 1º de Marzo de 2001, fue presentado ante el Pleno de este Alto Tribunal en un documento que, además, contiene la propuesta de reforma constitucional vinculada con el proyecto de Ley de Amparo, con el propósito de que se analizara su congruencia con nuestro sistema jurídico.

Después de varias sesiones de trabajo, este Alto Tribunal aprobó por unanimidad el proyecto; éste se integra por 270 artículos, 5 títulos, 29 capítulos y 14 secciones. Es importante resaltar que este proyecto no es una simple reforma a la ley vigente, sino un documento jurídico que recoge nuevas instituciones acordes al momento histórico por el que atraviesa nuestro país.

Por tanto, los trabajos que sustentan el proyecto llevaron al Alto Tribunal a la conclusión de que para hacer posible la nueva Ley de Amparo resulta necesaria la reforma constitucional, que también se propone.

En el texto del proyecto, el artículo 4º, quedó de la siguiente manera:

Artículo 4º. *Son partes en el juicio de amparo:*

/ ...

II ...

III ...

IV. *El Ministerio Público de la Federación, en los juicios de amparo contra leyes federales, si considera necesario intervenir.*

Como se puede observar, en el proyecto de la nueva Ley, desaparece el carácter permanente de parte del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo; otorgándole ese carácter únicamente en los amparos contra leyes federales, si es que considera necesario intervenir.

5.2. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La consolidación del Estado de Derecho constituye uno de los más importantes objetivos de nuestras instituciones. El Estado de Derecho tiene, como principal finalidad, lograr una justicia convivencia social garantizada, entre otras cosas, por el reconocimiento y protección de los derechos humanos ante la actuación arbitraria de las autoridades.

Pero de nada sirve el reconocimiento de nuestros derechos si no contamos con medios eficaces para hacerlos valer. La sociedad mexicana demanda cada vez mejores garantías y controles frente al poder público, pero también mejores sistemas de impartición de justicia que los hagan efectivos. Por ello, constantemente se empeña en el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos que garanticen verdaderamente la preservación de sus derechos ciudadanos.

Es por ello, que los juristas del país y en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha presentado una reforma constitucional, misma que constituye un gran reto, pero confiamos que con el esfuerzo de nuestro órgano revisor de la Constitución y con el compromiso de todos los que intervienen en el sistema de impartición de justicia, así como de la sociedad en su conjunto, se logrará

este noble propósito en beneficio de todos los mexicanos y, sobre todo, de los más desprotegidos.

El tema más trascendente de la reforma que se propone es la transformación de nuestro juicio de amparo que, principalmente, como ya señalé con anterioridad, se encuentra regulado en los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se señala lo siguiente: "La introducción del Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que aquél designe como parte en el juicio de amparo obedeció a incorporar en el juicio de constitucionalidad a un representante de la sociedad como "parte equilibradora" en los casos que éste considerara de interés público. Sin embargo, la práctica ha revelado que la participación del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo rara vez cumple con dicho objetivo y sí retrasa y complica los juicios la mayoría de las veces. En tal virtud, se propone que sólo intervenga cuando se trate de amparos en los que se impugnen normas generales si lo estima necesario. Debido a que lo que se está juzgando son normas cuya constitucionalidad, sin duda, representa un caso de relevancia e interés para la nación, se considera pertinente conservar su participación."

En ese sentido, se propone hacer ajustes al texto de la fracción XV del artículo 107 constitucional, para quedar de la siguiente manera:

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

I-XIV...

XV. El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en los juicios de amparo contra normas generales, en términos de la ley reglamentaria.

CONCLUSIONES

El Ministerio Público, con fundamento en el artículo 5º de la Ley de Amparo, es “parte” en el juicio de amparo que, en resumen, es un tercero que actúa en interés de la ley. En consecuencia, resulta evidente que no tiene ningún interés directo en la cuestión controvertida y, en rigor jurídico, no puede tener el carácter de parte en los juicios de amparo, ya que, como es indudable, no es parte del derecho sustancial, ni tampoco de derecho procesal, por tratarse de un simple custodio de la ley, que actúa, exclusivamente, en interés de ella.

El Ministerio Público tiene todos los derechos procesales que corresponden a las demás partes; pero no está adherido a ninguna de ellas como parte contendiente, por lo que su actuación es independiente o autónoma, lo que significa que no está obligado, como desafortunadamente lo hace en la mayoría de los casos, a defender la actuación de la autoridad responsable.

Al Ministerio Público se le considera una parte cuya función es armonizar y regular los intereses que están en controversia de amparo, y debe velar sólo por el interés de la comunidad, procurando que en todos los casos se resuelva conforme a derecho, mediante el análisis prudente y profundo del problema jurídico planteado ya sea para que se otorgue el amparo al quejoso al resultar inconstitucional el acto reclamado, o bien para que se le niegue la protección de la justicia federal en la hipótesis contraria.

El Ministerio Público no puede intervenir en aquellas cuestiones que sólo afecten a los intereses particulares, ya que por ser titular de la acción pública, puede intervenir cuando se afecten intereses sociales, es decir, de orden público, no en función propia, sino como parte reguladora del procedimiento, en los procesos para que se lleve un debido orden, y no se paralicen indebidamente, mientras se define en un amparo una cuestión planteada por el procesado, que pueda tardar por años, la secuela de un proceso, pues en este caso, si podría interponer el recurso de revisión como parte en el juicio 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 aquellos de interés público, y no para ejercitar acción penal, que, en forma exclusiva, corresponden a los agentes de dicha institución, que intervengan en los procesos, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, ya que el juicio de garantías no es el medio legal para hacer valer, ante la autoridad judicial, la expresada acción penal.

Si se pretende que el Ministerio Público tenga efectivamente el carácter de parte que le atribuye el artículo 5º, fracción IV de la Ley de Amparo, se tiene, necesariamente, que adoptar una de estas dos posiciones: 1.- el Ministerio Público se considera parte, con el carácter de coadyuvante o representante de cualquiera de éstas; 2.- que se le atribuya al Ministerio Público el carácter de un tercero que interviene en el juicio de amparo por derecho propio, empero esta intervención no se justificará en lo absoluto, porque el Ministerio Público como es indiscutible, no tiene ningún interés que hacer valer en el proceso de amparo.

La H. Suprema Corte de Justicia ha sostenido reiteradamente que si bien es cierto que conforme a la Ley de Amparo, el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, también lo es que no tiene el carácter de contendiente, ni de agraviado, sino de parte reguladora del procedimiento. Así pues, se corrobora por la jurisprudencia mi punto de vista en el sentido de que jurídica y lógicamente el Ministerio Público Federal no es parte en el juicio de amparo, ya que, como con gran acierto afirma el doctor Humberto Briceño Sierra, la simple denominación de parte que hace el Artículo 5º, fracción IV de la Ley, "es suficiente para dotar de una legitimación ad processum, que no tiene la institución". Para este distinguido tratadista, "la naturaleza del Ministerio Público Federal en el amparo, no pasa, por tanto, de la calidad *amicus curiae*, mero asesor o coadyuvante del juzgador, a través de dictámenes que, ni obligan a éste, ni son indispensables para el pronunciamiento".²¹

Así pues, reitero que el Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, es un tercero que actúa en interés de la ley, por tanto, no es verdaderamente parte en la

²¹ Humberto Briceño Sierra, Teoría y técnica de Amparo, pag. 372.

controversia, puesto que su función tal y como sostiene la jurisprudencia, es la de regulador del procedimiento, de equilibrador de las pretensiones de las demás partes. La jurisprudencia federal ha sostenido esta tesis, en los términos siguientes:

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. Si bien es cierto que conforme a la Ley de Amparo, es parte en el juicio de garantías, también lo es que no tiene el carácter de contendiente, ni de agraviado, sino el de parte reguladora del procedimiento y como el amparo sólo puede seguirse por la parte a quien perjudique la ley que lo motivó y es evidente que el Ministerio Público ningún interés tiene en dicho acto, que sólo afecta intereses de las partes litigantes en el juicio constitucional de amparo, no es de tomarse en cuenta el recurso de revisión que haga valer". Tomo XXV. García Josefa, p. 884. Tomo XLV. Martínez, Catarino, p. 5512; Cruz, José S., p. 1916; Tomo XLVIII. Gómez Ochoa y Compañía, p. 2890; Tomo LXXI. Romero Marciano, Ildelfonso, p. 3650.

Así pues, de las misiones encomendadas al Ministerio Público, la más alta y la más trascendental es la de procurar la justicia, tanto por medio del ejercicio de las acciones penales, cuanto principalmente por su intervención en la materia de amparo. Por ello, Alfonso Noriega manifiesta que "para nadie es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público, cuando se trata de amparar contra actos de las autoridades administrativas, la tiene casi siempre en el de torturar su criterio y no precisamente para procurar justicia, sino al contrario, para evitar que la justicia ampare a particulares contra actos de las autoridades administrativas. Ésta es la causa por la cual los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo, son vistos con absoluta indiferencia y recibidos como un trámite engorroso e inútil y en la mayor parte de los casos, ni siquiera tomados en cuenta al dictarse la resolución si no es en un renglón de los resultandos".²²

En la realidad, se considera la intervención del Ministerio Público en el amparo como he dicho como un trámite engorroso impuesto por la ley y ni los Jueces de Distrito, ni mucho menos los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen en cuenta dichos pedimentos al formular sentencias,

²² Noriega Alfonso, Lecciones de Amparo, pag. 378-379

como no sea, como dice Cabrera, para simplemente referirse a ellos en los "resultandos" de sus resoluciones.

El Ministerio Público en muchas ocasiones retrasa el juicio de amparo, ya que hasta la propia jurisprudencia del Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, establece que cuando se omite correrle traslado con las copias de la demanda, se impone la reposición del procedimiento para subsanar la omisión. Dejándose ver de nueva cuenta, el atraso que sufre el juicio de amparo por no haberle corrido traslado al Ministerio Público Federal.

Así pues, en mi opinión, además de que es necesario que el Procurador General de la República y el Ministerio Público Federal que está bajo su dependencia, cumplan escrupulosamente su función específica en los juicios de amparo, cosa que, desgraciadamente, no lo han hecho, confiriendo dignidad y alta categoría jurídica a su intervención, es necesario, quizá, como sugeriría el propio Licenciado Cabrera, modificar valientemente la organización del Ministerio Público Federal y conferir a éste el carácter de una institución encargada, exclusivamente, de vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes, en su carácter de guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y defensor de las garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales de interés público y ejercitando las acciones penales, con sujeción de la ley.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel

Segundo Curso de Derecho Administrativo

Edit. Porrúa, México, 1989, 862-863 pp.

ARELLANO GARCÍA CARLOS

El Juicio de Amparo, 3ª ed.

Edit. Porrúa, México, 1997, 486-491 pp.

BRICEÑO SIERRA, Humberto

Teoría y técnica del Amparo, Tomo 1

Edit. Cajica, Puebla, Puebla, 1996, 372 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio

El Juicio de Amparo. 29ª ed.

Edit. Porrúa, México, 1992, 349-353 pp.

CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel

El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México, 2ª ed.

Edit. UNAM, México, 1993, 206-209 pp.

CASTRO, Juventino V.

El Ministerio Público en México, funciones y disposiciones

México, 1983, 6 pp.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Edit. NORTE SUR, México, 1998.

Colección de leyes, decretos y reglamentos, t. VII, México, Imprenta y Escalante

1865, 47-54 pp.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Edit. Mexicanos Unidos, S.A., México, 2002.

CHÁVEZ CASTILLO, Raúl

El Juicio de Amparo, 2ª ed.

Edit. Harla, México, 1998, 53-57 pp.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 2 v., México, 1917

Congreso Constituyente, publicada bajo la dirección de Fernando Romero García

V. 1, 103-628 pp.

ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo

Juicio de Amparo

Edit. Oxford D.F., México, 2000, 10-16, 51-58, 170-171 pp.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro

Introducción al Estudio el Juicio de Amparo. 7ª ed.

Edit. Porrúa, México 1999, 415-424 pp.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro y SAUCEDO ZAVALA, Maria Guadalupe,

Tomo 1, Ley de Amparo, Doctrina jurisprudencial, Art. 1º hasta el 80. 5ª ed.

Edit. Porrúa, México, 2000, 206-219 pp.

GONZÁLEZ COSÍO Arturo

El Juicio de Amparo. 5ª ed.

Edit. Porrúa, México, 1998, 68-71 pp.

NORIEGA, Alfonso,

Tomo 1, Lecciones de Amparo. 6ª ed.

Edit. Porrúa, México, 2000, 59-125, 364-379 pp.

PARILLA JOSE R.,

Sinopsis de Amparo. 5ª ed.

Edit. Cardenas Ditor, México, 1999, 131-132 pp.

ROSALES AGUILAR, Rómulo

Formulario del Juicio de Amparo. 10ª. ed.

Edit. Porrúa, México, 2000, 299-302 pp.

SUPREMA CORTE DE LA JUSTICIA DE LA NACIÓN

Manual del Juicio de Amparo. 2ª. ed.

Edit. Themis, México, 1994, 21-30,250, 483-488 pp.

TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA Jorge

Nueva Legislación de Amparo Reformada. 75 ed.

Edit. Porrúa, México, 2000.