

EL CENTINELA DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y DE LA LEGALIDAD

Por: Lic. Julio César Contreras

SUMARIO

I.- La parte constante en el juicio de garantías. II.- El interés público, acepción.

I.- LA PARTE CONSTANTE EN EL JUICIO DE GARANTIAS

La preocupación fundamental de toda mentalidad revolucionaria a través de los tiempos, sin lugar a dudas es la fincada en la preservación de la libertad del hombre, tomada ésta en referencia de un entorno social. Lograr la convivencia armónica entre hombres libres, hace idear una base social, base que se presenta como una plataforma para manufacturar instituciones de autobeneficio integral.

Por tanto, la comunidad organizada políticamente, bajo las directrices de la teoría democrática, busca con su autodeterminación política, que sus verdades sean plasmadas en un cuerpo de órdenes supremo. Esto presupone una delimitación específica e inviolable, así como irrenunciable, de ciertos postulados mínimos que la sociedad entera reserva a sus integrantes y a sus formas de asociación interna, así como también otros que se integran como atributos o facultades para los órganos de dirección o gobierno que ella crea, los cuales no pueden ser violentados ni ejercitados, sino mediante las prescripciones y con las formalidades que en ese mismo cuerpo normativo se señale. Todo acto, todo procedimiento, toda legislación secun-

daria, que al efecto se implemente, están sujetos a la supremacía de una voluntad soberana del pueblo manifiesta en la Constitución, que como pacto, alianza o unión, el mismo pueblo ha querido brindarse.

El respeto a los derechos del hombre, ante el ensanchamiento de la actividad gubernamental, que en ocasiones produce cierto agravio a los primeros, fue el motor principal para crear al juicio de amparo mexicano.

En principio, se otorgó la facultad para decretar la nulidad de una ley o actos de los poderes constituidos contrarios a los preceptos constitucionales, a un órgano superior a éstos —el Supremo Poder Conservador— tal como se prescribió en las tres primeras fracciones del artículo 12 de la segunda de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, expedidas el 29 de diciembre de 1836.

José Fernando Ramírez, tocó el punto medular sobre esta atribución, en el voto particular que emitió ante el proyecto de reformas a dichas Leyes Constitucionales, el 10 de junio de 1840, al señalar que ella debería concederse a la Suprema Corte de Justicia y no a un Supremo Poder Conservador, al cual incluso repudió, bajo los siguientes términos:

Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador; ninguna otra medida podía, en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de diputados, de senadores, de juntas departamentales reclaman alguna ley o acto del ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia.

Cuando el Supremo Gobierno o la cuarta parte de los diputados, la tercera parte de los senadores presentes que componen actualmente sus respectivas cámaras, o la tercera parte de las juntas departamentales reclamen alguna ley como anticonstitucional, decidirá la cuestión la Suprema Corte de Justicia en juicio contencioso.

Lo mismo sucederá cuando en los propios términos los diputados, senadores o juntas departamentales reclamen algún acto del ejecutivo.

Una ley fijará las instancias y el modo en que ha de verificarse este juicio.

Por otro lado, en el estado de Yucatán, con motivo de un proyecto de reformas a la Constitución Política de esa entidad estatal, los señores Manuel Crescencio Rejón, Pedro C. Pérez y Darío Escalante, presentaron sus consideraciones al respecto el 23 de diciembre de 1840.

La exposición de motivos, ahora ya histórica, indicó la necesidad de dotar al Poder Judicial con la facultad de declarar la protección de la justicia para los habitantes en caso de que el poder público les hubiese vulnerado o restringido el goce de las garantías individuales. Tendencia; perfectamente captada por el maestro Héctor Fix-Zamudio, al manifestarlo en ese sentido, pero haciendo la observación de que esa función de control constitucional, se estableció en dos direcciones: a) Una, por conducto del juicio de amparo; y b) Otra, en virtud del llamado “control difuso”, es decir en la atribución para todos los jueces, consistente en decidir sobre la constitucionalidad de la ley aplicable al caso concreto sometido a su conocimiento. El maestro, afirma también, que esos dos sectores

fueron inspirados en forma evidente, en especial el segundo, en el sistema norteamericano de revisión judicial.¹

Instaurado así el juicio de amparo, hubo algunos intentos para trasladarlo a un ordenamiento con vigencia a nivel nacional, pero que no fue logrado sino en el Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847. Documento que acogió además, el pensamiento de don Mariano Otero, vertido en voto particular el 5 de abril de ese mismo año. Este juicio, nos narra el maestro Fix-Zamudio, contenía también un proyecto de reformas que con ligeras variantes fue aprobado por el citado congreso con el nombre de Actas de Reformas. La innovación más importante en él, sin lugar a dudas fue la consagración del amparo con un instrumento protector de los derechos individuales y cuyo conocimiento se atribuyó al Poder Judicial Federal. El artículo 19 del proyecto que se aprobó literalmente como 25 del texto definitivo, preceptuó:

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.²

El dictamen relativo a este apartado, presentado en el debate legislativo sobre el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana el 16 de junio de 1856, fue claro en su disertación por la conveniencia del juicio de amparo, como un instrumento idóneo para salvaguardar las garantías individuales de los gobernados. El texto del artículo 102 del proyecto, señaló:

Toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, o de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico, ya por los tribunales de la Federación exclusivamente, ya por éstos juntamente con los de los estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica; pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare. En todos estos casos los tribunales de la Federación procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica. Exceptúanse solamente las diferencias propiamente contenciosas en que pueda ser parte litigar los derechos civiles un estado contra otro de la Federación, o ésta contra alguno de aquéllos, en los que fallará la Suprema Corte Federal según los procedimientos del orden común.

¹ "La Suprema Corte y el juicio de amparo" en *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, Poder Judicial de la Federación, México, 1985, p. 126.

² *Ibid.*, p. 120.

Finalmente, el Congreso Constituyente de 1856, resolvió modificar el texto del proyecto de artículo propuesto, trasladando al anterior las hipótesis de controversia que originarían al juicio de amparo, señalando la competencia de los tribunales de la federación para su conocimiento y resolución. El 102, quedó entonces al tenor de lo siguiente:

Todos los juicios de que hable el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará 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 la motivare.

Este precepto, tuvo dos enmiendas. Una, el 12 de noviembre de 1908, y otra el 28 de septiembre de 1915. Además, de la presentada en el proyecto de Constitución por don Venustiano Carranza, a la postre integrada al nuevo cuerpo normativo, que denominamos Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Así pues, el artículo 107 de la actual Constitución que nos rige —mismo que también ha sufrido hasta nuestros días una serie de reformas— estatuye al juicio de amparo como un juicio de control constitucional, y por tanto, de suprema trascendencia en el orden jurídico mexicano. Este dispositivo, vino a poner un bálsamo a la polemización entablada, en razón de su configuración. Discusión legislativa, que incluso en el seno del Constituyente del 17, recrudeció el dilema. Por una parte, se dijo que esa estructura centralista para dirimir dichas controversias, afectaba al sistema federal de gobierno, porque con ella se llegaba a nulificar la actuación propia de los Tribunales Supremos de Justicia de los estados federados. Por la otra, el repudio a una procedencia del juicio de garantías, cuando se ventilaren no tan sólo sentencias judiciales definitivas, contra las cuales no procediese recurso ordinario alguno, sino también al atacar los demás proveídos judiciales. El sistema de la relatividad de sentencia y de no sustitución de autoridad jurisdiccional, así como el estado de indefensión por violación manifiesta a un derecho público subjetivo, que en pocas palabras se podría resumir en las alteraciones o transgresiones ilegítimas del poder público a lo preceptuado en la Carta Magna, en detrimento o con afectación al interés jurídico de los gobernados, al parecer calló a los reclamos que se hicieron valer.³

Es palpable la intención, no se trata de ahondar en la temática sustancial del juicio de amparo. Bástenos con entender la función primordial de este instrumento procesal constitucional. Para lo cual, parafrasearemos lo expuesto por el ministro Arturo Serrano Robles, en el sentido de que el juicio de garantías no tiene más explicación, que la de servir como medio de defensa del gobernado frente a los actos inconstitucionales del gobernante. Este juicio, por consiguiente, debe de ser

³ Para mayor apreciación de todos estos antecedentes sobre el juicio de amparo, consúltense la obra realizada por el Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*; tomo X, Miguel Angel Porrúa, México, 1985.

por excelencia el guardián del Derecho y de la Constitución. Es un juicio creado por la propia Constitución, con el objeto de lograr el imperio de los mandatos emanados de la misma. Por ello, la preservación de la Ley Fundamental es prioridad de prioridades. El juicio de amparo, la vía creada por ella para su propia autodefensa.⁴

Bien, una vez sentado lo anterior, es menester incursionar en el punto toral de este rubro; la parte constante del juicio de garantías.

Hasta antes del 30 de noviembre de 1861, se había omitido la expedición de alguna ley que reglamentara al juicio de amparo. La primera, dada en la fecha antes citada, para el tema que nos ocupa, señaló que en este juicio únicamente al quejoso, doliente de vulneración de garantías constitucionales en su perjuicio, y al promotor fiscal, que además de apersonarse con su calidad de representante de los intereses del Estado, específicamente para la defensa del fisco o hacienda del gobierno federal, eran quienes realmente se constituían como partes en el juicio de garantías. La autoridad responsable no tenía propiamente esa calidad y únicamente se le emplazaba a juicio para efecto de oírla en el mismo. Esto se desprende de lo previsto en el artículo 7 de esta Ley, que ordenó:

Si el Juez manda abrir el juicio, lo sustanciará inmediatamente con un traslado para cada parte, entendiéndose por tales, el promotor fiscal, el quejoso y la autoridad responsable, para solo el efecto de oírla. El término de cada traslado no podrá pasar de tres días, y a su vencimiento el juez de oficio mandará extraer el expediente.

La segunda Ley de Amparo —al que no denominó juicio sino recurso— fue dictada el 20 de enero de 1869. La cual, en efecto, observó una mejoría en su estructura procedimental, aunque conservando la misma consideración de tratamiento judicial a la calidad de las partes. Pero, es cierto, en forma más acentuada el reconocimiento de tales, al actor y al promotor fiscal. Es más, el promotor fiscal prácticamente asumió la defensa del acto combatido por esa vía, y emitido por la autoridad cuyos actos se cuestionaban. El artículo 9, es ampliamente ejemplificativo:

Resuelto el punto sobre suspensión inmediata del acto reclamado, o desde luego si el actor no lo hubiere promovido, el juez pedirá informe con justificación, por el término de tres días, a la autoridad que inmediatamente ejecutare o tratare ejecutar el acto reclamado sobre el ocurso del actor, que se le pasará en copia. Dicha autoridad no es parte en estos recursos, y sólo tiene derecho de informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley que se versaren. Recibido el informe justificado de la autoridad, se correrá traslado de éste y del ocurso del actor al promotor fiscal, que deberá pedir sobre lo principal dentro de tercero día.

Don Ignacio L. Vallarta, no permaneció en silencio ante lo preceptuado por esta ley. De absurdo, calificó el no reconocerle a la autoridad responsable la exacta dimensión de su intervención en estos juicios. Mas también, el hecho de otorgar esa cualidad al promotor fiscal, el que para su ilustre pensamiento, nunca podría asumir

⁴ Confróntese, "El Juicio de Amparo en general y las particularidades del amparo administrativo" en *Manual del Juicio de Amparo*; Themis, México, 1988, p. 8.

la representación de la autoridad. El promotor fiscal, es el representante nato de la Nación ante los tribunales, su voz debe oírse siempre que se traten cuestiones de suma importancia para ella, como la violación de garantías, perturbación en el equilibrio federal, constitucionalidad de leyes; en resumen, que se respeten en todo el territorio de la República los derechos del hombre. Pero, aclara, que la intervención de dicho promotor fiscal, debe limitarse a sostener el interés público, sin sojuzgar al individual de que en el amparo se trata, sin obligar al juez a que se pronuncie su sentencia en un litigio que concluye desde que desaparece la instancia de la parte. Esboza, a través de su crítica a la negativa de audiencia a quien tenga interés legítimo en la litis, el acusador en los negocios criminales, el acreedor o tercero interesado en los negocios civiles, lo que actualmente conocemos como tercero perjudicado, aunque con sus muy peculiares especificaciones.⁵

La Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 14 de diciembre de 1882, observó la influencia de las consideraciones de este eminente jurista, al implementar en su cuerpo muchas de ellas. Empero, sobre las cuestiones específicas que tratamos, permaneció casi en los mismos términos que en la anterior legislación reguladora de la materia. Aunque, es cierto, el promotor fiscal se vio robustecido con una cualidad más, ser un vigilante y procurador de la justicia pronta y expedita, en términos del artículo 54, que a la letra dijo:

Los términos que establece esta ley son perentorios. Cada una de las partes, a su vencimiento, tiene el derecho de acusar rebeldía a su contrario para que el juicio continúe sus trámites. El promotor fiscal cuidará, bajo su más estrecha responsabilidad, de que ningún juicio de amparo quede paralizado, para cuyo efecto acusará las rebeldías que correspondan, pidiendo el sobreseimiento en los casos en que proceda.

Entonces, la reiterada manifestación de parte para el promotor fiscal en el juicio de amparo, generó la discusión sobre la esencia de su representación. Fernando Vega, señalaría concretamente que ese funcionario no podría ser representante de la autoridad responsable, en razón de que: a) Si la autoridad no es parte, no puede considerarse una representación de ella en juicio, por medio de un mandatario legalmente aceptado, pues esa representación necesariamente debería de ser de un sujeto que fuese parte en juicio, y b) Un representante, obra a nombre y por cuenta de su representado, lo cual es contradictorio cuando el promotor fiscal en ocasiones sostiene el interés del quejoso, en defensa de sus garantías y solicitando el amparo constitucional a favor de este último.

Por tanto, Vega se proclamó firme defensor de los derechos del hombre, al señalar que la institución del amparo, bajo su aspecto verdadero, no fue concebida para proteger los intereses sociales, los del Estado, ni los del gobierno, sino única y especialmente el derecho individual, abstracción hecha de cualquier otro interés social, particular o político. El promotor, manifestó con peculiar cuidado, repre-

⁵ *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*, edición facsimilar; Porrúa, México, 1980, pp. 160 y 161.

sentada a la Unión, a la sociedad, al pueblo o al Estado, pero a fin de defender los intereses abstractos de la Constitución y la pureza del juicio de amparo, como instrumento de este último ideado por la sociedad para beneficio particular de cada uno de sus miembros. Por ello, también indicaría, que al cumplir tan noble oficio el promotor no debe perder de vista el derecho individual, atendiéndolo en torno al interés colectivo, a fin de que invoque correctamente la concepción del interés público y no utilizarlo para estorbar la libre acción de amparo, pues considera que fuera de las previsiones señaladas en los artículos 27 y 29 de la Constitución de 1857, no se puede modificar so pretexto de los intereses públicos. Así, manifiesta que la importancia de estas funciones, protestan contra la forma con que el promotor fiscal, es investido de ellas. Intérprete fiel de los intereses del pueblo, definitivamente es el promotor fiscal, por lo cual su nombramiento debería ser popular.⁶

Basta con leer lo prescrito por el artículo 43 del Código de Procedimientos Federales del 14 de noviembre de 1895, para comprender el eco de este reclamo doctrinal y la esencia del promotor fiscal en esos juicios:

Los promotores fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, en sus faltas temporales, podrán ser sustituidos por un promotor interino, y en su defecto, lo serán en este orden: por los jefes de Hacienda, los administradores de la renta del timbre y los del ramo de correos.

Por su parte, el Código de Procedimientos Federales del 6 de octubre de 1897, a pesar de que siguió con la tónica de considerar como partes en el juicio de amparo únicamente al agraviado y al promotor fiscal, otorgó a la autoridad responsable el derecho de rendir pruebas y producir alegatos en juicio e igualmente a la parte contraria del agraviado en el negocio judicial de orden civil. El artículo 756, consignó para el promotor fiscal, nuevamente el deber de cuidar que ningún juicio de amparo quedare paralizado, promoviendo al efecto lo conducente. Mientras, el 793 le impuso la de impugnar los autos del Juez de Distrito que concedan, nieguen o revoquen la suspensión del acto reclamado, siempre y cuando esto afectare los intereses de la sociedad.

Esta comunión de atribuciones, trajo como consecuencia lo que en la legislación anterior se venía gestando, que el promotor fiscal, por un lado, conservará su calidad de parte procesal en el juicio de garantías, aunque disminuida por la intervención de la autoridad responsable y la del esbozo del tercero perjudicado en este juicio, y por el otro, se constituyera como un activo vigilante de la pureza del mencionado proceso constitucional y defensor de los intereses sociales.

Luego de la reforma de 1900, el Código Federal de Procedimientos Civiles del 26 de diciembre de 1908, otorgó la calidad de parte en el juicio a la autoridad responsable y además, diseñó en forma más coherente la presencia del tercero perjudicado, no obstante no reconocerle todavía esa característica de parte en juicio.

⁶ *Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales*, ed. facsimilar; Miguel Angel Porrúa, México, 1987, pp. 158 y ss.

Empero, el Ministerio Público, aparte de ser un garante de los intereses sociales, fue revestido con la facultad de defender los del fisco, con lo cual se consumó la fusión del promotor de justicia y la de abogado de la Federación, tal como se desprende del texto del artículo 723, que a la letra señaló:

Contra el acto del Juez de Distrito que conceda, niegue o revoque la suspensión las partes y el tercero perjudicado pueden interponer el recurso de revisión. Lo interpondrá precisamente el Agente del Ministerio Público, cuando la suspensión perjudique los intereses de la sociedad o del fisco.

Así las cosas, es como se comprende que la redacción de la fracción VIII del artículo 107, del proyecto de reformas a la Constitución de 1857 presentado por don Venustiano Carranza, pasó en su integridad a formar parte de la nueva Ley Fundamental de 1917, sin que en el seno del Constituyente se produjera debate alguno respecto a la intervención del Procurador General o del Agente del Ministerio Público que al efecto designare en los juicios de amparo. El contenido de dicha fracción, expresó:

Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General o el Agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la queja contenga.

La primera ley postrevolucionaria que reglamentó al juicio de amparo, dictada el 18 de octubre de 1919, fue la que tuvo el mérito de considerar como parte en este juicio, además de las tres ya reconocidas, al tercero perjudicado. El Ministerio Público Federal, definitivamente se constituyó como una parte reguladora del juicio constitucional, cuidando de que éste no quedare paralizado y vigilando que ningún expediente de amparo se mandase archivar sino hasta que la ejecutoria quedare enteramente cumplida. Sin embargo, conservó la síntesis de promotor de justicia y de abogado de la Federación, al consignarse en el artículo 65 de esa ley, igual deber que le estatuyó el similar 723 del Código Federal de Procedimientos Civiles del 23 de diciembre de 1908.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una ejecutoria dictada en 1929, atendiendo además los postulados previstos en los artículos 21 y 102 de la Constitución, señaló en relación a las funciones del Ministerio Público Federal, lo que sigue:

Ministerio Público Federal. Las funciones del Ministerio Público Federal son: vigilar y regular el cumplimiento de la ley, ante los tribunales de su fuero, interviniendo como parte en el amparo; representar a la sociedad, para el ejercicio de la acción penal, en los términos previstos por la Constitución; representar a la Nación, como entidad jurídica, en defensa de los intereses patrimoniales de la misma y, además, el Procurador puede actuar como

consejero jurídico del Gobierno, funciones perfectamente distintas entre sí, y que no admiten confusión alguna.⁷

Independientemente de que tanto dicha Ley y criterio jurisprudencial, al igual que la normación vigente en la materia, toquen en forma global a la llamada parte constante en el juicio de amparo, ya que del texto constitucional se desprende que quien es parte en dicho juicio, es el Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, al parecer se clarificaba en forma definitiva la función de éstos en el proceso constitucional. No obstante, ello no ha sido así, el debate protagonizado por don Luis Cabrera y don Emilio Portes Gil, en el Congreso Jurídico Nacional de 1932, puso de manifiesto los criterios discrepantes en torno a esa presumible claridad.

No todo acaba aquí, la Ley de Amparo del 30 de diciembre de 1935, actualmente en vigor, señala en su artículo 5º, quiénes son parte en el juicio de amparo. El Ministerio Público Federal, a quien esta ley reconoce tal condición, no tan solo se instituye como un mero partícipe procesal en la secuela procedimental del juicio, sino que también como un celoso guardian de la pureza y legalidad del mismo, cumpliendo con ello su misión de parte reguladora del juicio constitucional.

Esto, se comprende aún más a la luz de la reforma hecha al artículo 107 de la Constitución del 19 de febrero de 1951, que le adicionó algunas fracciones, para que en la XV se señalara:

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.

Pero, esencialmente, con lo manifestado en el apartado relativo de la iniciativa de ley propuesta por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el 1º de noviembre de 1950, que expuso:

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 fundamentalmente como regulador de ese juicio. Sin embargo, debe modificarse esta 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 las leyes secundarias, pero no directamente a la Constitución, no tienen ningún interés para el Ministerio Público, que debe dedicar su atención fundamentalmente a problemas esencialmente constitucionales.

De tal suerte, que esta amalgama de consideraciones puso de manifiesto la doble calidad que ostenta el Ministerio Público Federal en el juicio de amparo: una,

⁷ *Semanario Judicial de la Federación*; 5a. época, tomo XXVI, "Amparo penal en Revisión", 15 de mayo de 1929, pp. 419 y 450.

como parte con interés legítimo que deducir; la defensa del interés público. Otra, como parte reguladora del juicio de amparo y promotor de la pronta y expedita administración de justicia.

Las posteriores reformas a la fracción IV del artículo 5º de la Ley de la Materia en cuestión, trataron de adecuar el caso de abstención judicial del Procurador General en el proceso de amparo. En este derrotero legislativo, también se estatuyó finalmente, que el Ministerio Público —a pesar de parecer afecto a una gran obvedad— tiene como parte que es en el juicio de amparo, legitimidad jurídica para interponer todos los recursos que la propia Ley señala. En cambio, la concepción jurisprudencial que de esa legitimidad se ha hecho, en la mayoría de las ocasiones opinan e interpretan lo contrario.

La presencia y actuación del Ministerio Público en estos juicios, ciertamente es deficiente, aunque su acción no debe contener ni un ápice de incongruente. El problema radica en comprender su doble calidad de intervención. En efecto, es una parte, en juicio que propugna porque se cumpla la Constitución y la ley, pero también es un vigilante de que la administración de justicia sea pronta y expedita. Por ello, es menester empezar, por atender una interrogante ¿Qué es el interés público?

II.- EL INTERES PUBLICO, ACEPCION

El artículo 39 de la Constitución, expresa que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, así como prescribe que todo poder público dimana de éste y se instituye para beneficio del mismo. La forma de ejercitar esa soberanía, se instruye por el artículo 41, debe ser por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores. Así, la acción conjunta de esa trilogía de poderes, en cada rango competencial, es lo que conocemos como gobierno.

Etimológicamente ese término proviene del latín *gubernatioonis, de gubernare*, que en la actualidad se le utiliza como sinónimo de dirección, administración, mando, conducción; lo que en materia política se traduce, como la actividad que desarrolla el conjunto de órganos de poder de un Estado, para conducir o manejar los asuntos que conciernen a su comunidad en general, y lograr con ello los fines y valores jurídicos que rigen la razón y existencia del Estado.⁸

Por lo cual, señalar como único ente de gobierno a uno de esos órganos de poder, que en un sistema político se considere preeminente, es notoriamente erróneo. Posada, indicaría también que la idea de gobierno abarca dos aspectos: una estática, por lo que a la estructura del poder se refiere, otra dinámica, referida al

⁸ LOMBARDO ABURTO, Horacio: "Gobierno", en *Diccionario Jurídico Mexicano*; tomo IV, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1983, p. 292.

funcionamiento del mismo y con él, a la relación existente entre gobernante y gobernado.⁹

De aquí, que el maestro José Barragán —en lo que concierne a este estudio— sustenta una tesis por demás interesante, pues, señala que la Federación es producto de un acuerdo de voluntades de los estados que se unen con un pacto. Este consenso está dirigido a crear una nueva entidad diferente de los sujetos o partes que la acuerdan, es realmente una ficción jurídica, una entidad pública, cierto, pero su voluntad política deviene precisamente de ese convenio que realizan los estados; es decir, a la Federación se le delegan unos contenidos particulares de soberanía, pero se le obliga a actuar bajo la fórmula conocida, de la división de poderes.¹⁰

Es claro, hablamos de un producto social, el que los hombres toman para organizarse en el ejercicio del poder institucionalizado. Obviamente, concertando con anterioridad ciertos acuerdos y alianzas de orden político para alcanzar un cargo o permanecer en él, a fin de procurar con el poder que representa el gobierno, ciertamente realizar sus propias aspiraciones, así como cumplir sus compromisos políticos. Esto no debe considerarse como finalidad única, sino que además los hombres que ejerzan el poder tienen que determinar hasta donde pueden llegar en la realización de sus propios intereses o convicciones y la de sus partidarios, sin provocar la resistencia decidida de sus opositores y la de las masas gobernadas en general.

El poder Estatal se encontrará entonces obligado a calcular constantemente hasta donde puede realizar sus propios objetivos, sin desencadenar una posición que amenace con derrocar lo conseguido. Esto es bastante complejo, hablar de aspiraciones propias de los hombres que constituyen el grupo en el poder, y discernir, sobre los exclusivos y supremos intereses de un gobierno, que dentro de la teoría democrática, no pueden chocar ni contraponerse a los de la propia sociedad que creó a esos órganos de gobierno. No tan sólo por la necesaria identidad de aspiraciones que deben prevalecer, sino que también porque el gobierno es un ámbito atravesado por las actividades humanas, sellado por la convergencia y la confrontación; se trata de un hilo conductor del proyecto socialmente imperante, en calidad de estructura en sentido de la dominación y, para lograrlo, se rige como unidad ordenada de acción social y decisión política, a pesar de que la creciente complejidad en las relaciones entre grupos y clases sociales, hagan aparecer al gobierno como un ente dotado de vida propia y desligado a los intereses de la sociedad misma.¹¹

Ultimo análisis, que en la especie nos conduce hacia los razonamientos siguientes: el gobierno es creación del pueblo, cuya finalidad primordial es cumplir y

⁹ Citado por Castagno, Antonio: "Gobierno", en *Enciclopedia jurídica OMEBA*; tomo XIII, Ancalo, Argentina, 1976, p. 309.

¹⁰ Confróntese con su obra *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824*; DDF, México, 1984, p. 97.

¹¹ Confróntese SANIZ, Luis Ignacio y ESCALANTE, Fernando: *Nuevas tendencias del Estado contemporáneo*; UNAM, México, 1986, p. 10.

hacer cumplir las prescripciones de la Constitución que el mismo pueblo ha querido brindarse. El gobierno se instituye con el objeto de proteger los intereses mismos del pueblo que lo ha creado, pero observando en esa actividad, en forma estricta, los postulados y esencia de la Carta Magna Nacional.

El juicio de amparo —como ya se comentó anteriormente— es un proceso de autodefensa de la Constitución, este supremo mandamiento lo crea y finca su finalidad. Entonces, el juicio de garantías es un instrumento constitucional que persigue invariablemente preservar a la Constitución.

El Ministerio Público Federal —como institución en donde se condensa la figura del promotor de justicia y de abogado de la Federación— debe luchar conjuntamente con el órgano jurisdiccional encargado de interpretar a la Constitución y en declarar si en el caso concreto hubo o no alteración o vulneración a las garantías constitucionales, a efecto de decretar o no la protección de la justicia de la unión; es decir, amparar al gobernado contra actos, leyes o procedimientos, ordenados o ejecutados por autoridades del poder público, que transgreden el orden constitucional prevaleciente en ese momento, transgresión que implica un actuar ilegítimo de la autoridad, que contraría en sí mismo la finalidad para la cual fue creada, con el objeto de que la Constitución sea respetada y salvaguardada en su integridad.

Unicamente así, podríamos comprender la magnitud de la alta, misión del Procurador General de la República o del Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, para fungir como parte constante en el juicio de garantías. La circular 1/32, expedida el 13 de septiembre de 1932, por el entonces Procurador General de la Nación, Lic. Emilio Portes Gil, en esa forma lo interpretaría, al señalar que:

El Ministerio Público sirve lealmente al Ejecutivo, del que forma parte, defendiendo los intereses materiales y morales del Gobierno; prestando eficaz ayuda a sus diversas dependencias; salvaguardando al fisco; pero al mismo tiempo, como servidor de la colectividad, procurando que las garantías que la Constitución otorga a los individuos se respeten, así como las normas tutelares del procedimiento, porque sería grave error que la institución se solidarizara por sistema con los intereses de las autoridades, cuando éstas aparecieran como responsables de la violación de las leyes.

Otro jurista, que también ocupó la titularidad de la Procuraduría General de la República, don Sergio García Ramírez, al exponer sus reflexiones sobre la actual Ley Orgánica de la Dependencia, promulgada el 15 de noviembre de 1983 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre del mismo año, puntualizó el sentido y magnitud del principio de la vigilancia de constitucionalidad y legalidad, como atribución del Ministerio Público Federal. La Institución Ministerial Federal, en este ámbito de actividad, señaló el citado jurisprudencia, prescinde de cualquier calidad de parte, e incluso se desliga de la condición de órgano autoritario con intereses o fines institucionales propios, para ponerse exclusivamente al servicio de la constitucionalidad y de la legalidad, esto es, de la

juridicidad del Estado de Derecho. El Ministerio Público es, por decirlo gráficamente, parte a favor de la Constitución y de la ley y en tal virtud, parte social. No defiende intereses jurídicos propios, lo cual le impide ser parte en sentido material. Tampoco representa a los otros interesados en la contienda. Independiza su criterio tanto del quejoso y del tercero perjudicado, como de la propia autoridad responsable. Entonces, el Ministerio Público Federal puede enfrentar su opinión, poniendo la vista sólo en el texto constitucional y en la prevención legal, a las razones que sustente la autoridad responsable.¹²

Aún más, el maestro Ignacio Burgoa, en semejantes términos refutó el criterio jurisprudencial que señala la falta de interés directo del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, al afirmar lo contrario, pues la Institución Ministerial Federal posee un interés propio, *sui géneris*, mucho más elevado que el de las otras partes, como lo es velar por la observancia del orden constitucional y legal, en los casos de procedencia del juicio de amparo. Por ello, afirma el autor en cuestión, cuando el Ministerio Público Federal estime que una resolución, cualquiera que sea su contenido, adverso o favorable a la autoridad responsable o al agraviado, no ha sido dictada por el Juez del amparo debidamente, observando la ley y la Constitución, tiene la facultad procesal de impugnarla con los medios jurídicos que el ordenamiento adjetivo normativo del juicio de amparo prescriba, independientemente de que no los haga valer las otras partes.¹³

Por tanto, el interés propio del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, se atisba meridianamente en un solo aspecto: velar porque los actos controvertidos en ese proceso constitucional, se ajusten irrestrictamente al texto y espíritu mismo de la Constitución. Pero, ¿qué hará en caso de afectarse los intereses, ya económicos, ya jurídicos o políticos, del gobierno de la Federación? bueno, es claro que al contener esta institución, la tan citada síntesis de promotor de justicia y de abogado de la Federación, podría llegarse al equívoco de considerar como suyo el interés propio y exclusivo del gobierno, como entidad pública diferente a los sujetos o partes que acuerdan su nacimiento jurídico, con voluntad política originada en ese convenio que realizan los estados miembros. Realmente esto, no debe ser así, porque el Ministerio Público Federal, en efecto, debe procurar por todos los intereses y finalidades del gobierno, lo cual implica que los poderes constituidos deben actuar en todos estos órdenes con el parámetro que les marca la propia Constitución, siendo el principal fin y razón de existencia de los mismos la preservación del orden constitucional y, consecuentemente, la tutela integral de los derechos públicos subjetivos consagrados en esa Carta Magna. Por estas razones, es que se afirma que el Ministerio Público Federal es por decirlo así, parte de la Constitución y de la ley.

¹² Véase *Revista Mexicana de Justicia*; núm. 1 vol. II, enero-marzo de 1984, PGR, México, p. 398 y ss.

¹³ *El juicio de amparo*; Porrúa, México, 1981, p. 349.

Sin embargo, luego de la reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1951, el interés propio del Ministerio Público Federal en estos juicios, arrojó para su concepción una gran confusión.

La exposición de motivos de esa enmienda a la Constitución, trató de fundamentar la atribución discrecional para el Procurador General de la República, consistente en la abstinencia judicial en esos juicios, cuando apareciere la carencia, en los casos ventilados, de interés público. Esto, a fin de que dirigiera su atención principalmente a problemas esencialmente constitucionales o cuando las violaciones argumentadas fuesen directamente a la Constitución, obviando los actos controvertidos civiles, que fuesen sobre intereses meramente patrimoniales de los particulares, que generalmente se caracterizan por pretendidas violaciones a leyes secundarias.

En relación a lo anterior, la similar de la iniciativa de modificación a la Ley de Amparo, presentada por el Ejecutivo Federal el 19 de diciembre de 1950, a fin de adecuar el texto de la fracción IV del artículo 5º de la Ley de la Materia a la reforma constitucional antes citada, reafirmó lo expuesto para la de la Constitución, aunque especificó que en asuntos del derecho familiar, pensiones alimenticias, tutelas, minorías de edad y otros casos conexos, el Ministerio Público Federal debería de exponer su parecer y actuación como parte reguladora del juicio de garantías, porque si bien estos casos son de índole civil, dados entre particulares, las normas que lo rigen son de orden público, por lo que se debe vigilar su más recta y justa aplicación.

El criterio de distinción para la actuación ministerial, tal vez resultó simple a su entendimiento, pero la confusión a que hemos hecho mención, se presentó en los criterios jurisprudenciales y doctrinales vertidos al respecto.

Por un lado, se dijo que el orden público no puede estar constituido por una suma de intereses meramente privados, sino para que el mismo esté interesado, es preciso que los intereses de que se trata sean de tal manera importantes, que, no obstante el ningún perjuicio y aún la aquiescencia del interesado, el acto prohibido pueda causar un daño a la colectividad, al Estado o a la Nación.¹⁴

Para que por el otro, se tratase de diferenciar el interés Público del interés superior de la Nación, al señalarse que éste se concretiza cuando se trate de asuntos de tal importancia que afecten, en último análisis al interés mismo de la colectividad; o sea, cuando se vea que el asunto en concreto trasciende al interés superior de la Nación, porque, si bien todos los asuntos excepcionales por su importancia trascendente a los intereses nacionales afectan al interés público, no todo asunto de interés público reviste tal importancia que trascienda al interés superior de la Nación.¹⁵

¹⁴ Tesis relacionada. ORDEN PUBLICO, LEYES DE. Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, segunda parte, salas y tesis comunes, vol. IV, p. 1984.

¹⁵ Jurisprudencia firme, Revisión en amparo. Importancia trascendente para el interés nacional en asuntos de cuantía indeterminada o que no exeda de \$500 000 para que surta la competencia de la Suprema Corte. Distinción entre el interés público y el interés superior de la Nación. Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1985, Tercera parte, Segunda Sala, p. 723

Es más, en materia suspensiva, se ha manifestado que a pesar de que pueda ser de interés público ayudar a ciertos grupos de personas, no se debe confundir el interés particular de uno de esos grupos con el interés público mismo, y cuando no está en juego el interés de todos esos grupos protegidos, sino el de uno sólo de ellos.¹⁶

Asimismo, la opinión doctrinal se ha hecho presente, al intentar desentrañar el sentido o esencia de la voz interés público. Ha dicho que es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidos mediante la intervención directa y permanente del Estado.

Esta concepción podría terminar con la discusión. Sin embargo, la opinión autoral, no se constriñe a incidir en ese concepto en forma definitiva. Otros tratadistas del derecho, atribuyen un significado más estricto a la noción de interés público, cuando lo consideran como las pretensiones que tiene el Estado para satisfacer sus necesidades como institución. Así, las demás pretensiones dirigidas a satisfacer necesidades colectivas, deberán denominarse interés social o general.¹⁷

En tal virtud, para nuestro modesto entendimiento y como idea superable por otra mejor, señalaremos que el interés público viene a ser entonces, el cúmulo de pretensiones del gobierno de un Estado, que desarrolla por la vía de la legalidad, a fin de satisfacer las necesidades colectivas y propias como institución, pero siempre dentro de los cánones que permite la Ley Suprema Nacional. En pocas palabras, es la preservación de la Constitución Política y Social, que como proclama, pactos y vida normada, un pueblo se autoprescribe.

La visión institucional sobre este aspecto de la Procuraduría General de la República, quedó contenida en las instrucciones marcadas por el acuerdo 3/84 de fecha 23 de abril de 1984, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al siguiente día del mismo mes y año.

En este documento se comprendió tácitamente que todos los asuntos controvertidos en el juicio de amparo son de interés público, al indicar a los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los Juzgados y Tribunales de Amparo, que deberían intervenir de manera *preferente y destacada* en los procesos de amparo que planteen cuestiones de *relevante* interés público. Ejemplificando, a su vez, esos casos de relevancia, sin que ello presumiera que los mismos fuesen criterios únicos de interés público.

Entonces, la verificación que los hechos dados en la casi regular práctica cotidiana de los agentes del Ministerio Público Federal ante los tribunales de amparo ofrece, motiva a preguntarnos: ¿por qué el Ministerio Público Federal como parte en el juicio de garantías, como regla general, expone su opinión apoyando las razones que sustenta la autoridad responsable?, ¿por qué, a su vez, lo hace a pesar de que, bajo la óptica constitucional, esos actos impugnados en muchas veces, son

¹⁶ Jurisprudencia firme, suspensión, interés social o interés público. Su demostración, Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1985, Sexta parte, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 21.

notoriamente contrarios a la Constitución?, ¿acaso, el Ministerio Público Federal en esos juicios, actúa como parte representante del fisco o de la hacienda pública del gobierno federal?, o ¿tal vez será, porque la Institución Ministerial Federal, no ha entendido plenamente su alta misión constitucional?

Ante esas interrogantes, es menester ponderar algunos aspectos, que podrían darnos quizá, una explicación a ese actuar del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo:

— El lastre histórico. Tal como hemos apreciado con antelación, el Ministerio Público Federal —en un principio considerado en la figura del promotor fiscal— actuaba en el juicio de garantías como contraparte del quejoso, representante de la autoridad responsable, y por consecuencia, como el interesado en defender a toda costa la contitucionalidad del acto que por esa vía se reclamaba.

— La confusión en el concepto de la misión. Al configurarse como garante del interés público, considerado éste en forma errónea, como la pretensión del gobierno en sí mismo para satisfacer sus necesidades como institución.

— La abulia Ministerial. En razón de la saturación de facultades que posee esta institución, es que prioriza aquéllas que le dan mayor presencia como una real autoridad y desplaza a un segundo o último plano, a esta “alta misión constitucional”.

BIBLIOGRAFIA

Derechos del pueblo mexicano a través de sus constituciones, (obra realizada por el Congreso de la Unión); tomo X, Miguel Angel Porrúa, México, 1985.

El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus; ed. facsimilar, Porrúa, México, 1980.

La Suprema Corte de Justicia y el Pensamiento jurídico; Poder Judicial de la Federación, México, 1985.

Manual de Juicio de Amparo; Themis, México, 1988.

Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales; ed. facsimilar, Miguel Angel Porrúa, México, 1987.

Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985; Sexta parte, Tribunales Colegiados de Circuito.

Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985; Tercera parte, Segunda Sala.

Semanario Judicial de la Federación; 5a. época, tomo XXVI, 15 de mayo de 1929.

BARRAGAN, José: *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824*; DDF, México, 1984.

BURGOA, Ignacio: *El juicio de amparo*; Porrúa, México, 1981.

CASTAGNO, Antonio: "Gobierno", en *Enciclopedia jurídica OMEBA*; tomo XIII, Ancalo, Argentina, 1976.

CORNEJO CERTUCHA, Francisco M.: "Interés público", en *Diccionario Jurídico Mexicano*; tomo V. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1983.

LOMBARDO ABURTO Horacio: "Gobierno", en *Diccionario Jurídico Mexicano*; tomo IV, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1983.

Revista Mexicana de Justicia; núm. 1 vol. II, enero-marzo de 1984, PGR, México.

SANIZ, Luis Ignacio y ESCALANTE, Fernando: *Nuevas tendencias del Estado contemporáneo*; UNAM, México, 1986.

Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, segunda parte, salas y tesis comunes, vol. IV.

SUMARIO

Introducción. I.- La democracia. II.- La patrococracia. III.- La crítica extrínseca. IV.- La crítica intrínseca desde la perspectiva ética. V.- La crítica intrínseca desde la perspectiva ideológica. VI.- El principio de legitimación. VII.- Democracia versus liberalismo. VIII.- Las contradicciones de la patrococracia. IX.- La autonomía de la acción concertada. X.- Conclusiones. XI.- Referencias. XII.- Colecciones. XIII.- Nota.

INTRODUCCION

La Humanidad no ha conocido más que un sistema político: el mando de unos sobre otros; esa es la forma trascendental de gobierno que se ha manifestado en varios géneros, los cuales se han subdividido en numerosas especies, y éstas se han diferenciado en tipos que, a su vez, ofrecen múltiples variantes. En occidente, el género ahora predominante es la democracia y, una de sus especies más extendidas es la patrococracia, modelo cuya variante española figura entre las europeas históricamente más próximas a su linaje evolutivo.

Este ensayo originalmente fue presentado como conferencia en el Coloquio de Estrasburgo, Francia, en 1994, por su autor, destinado público español.

