XIV

DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE

De la autoridad responsable.- Historia de su situación procesal dentro del amparo a través de las diversas leyes.- Del Ministerio Público; funciones que realiza en el amparo.- Crítica de Luis Cabrera a la organización de la institución y medidas sugeridas para transformarla.- Del tercer interesado.- ¿Quién tiene tal carácter en materia civil, administrativa y penal? Ejemplos para esclarecer cada caso.- Oportunidad del tercer interesado para comparecer en el amparo y forma como debe presentarse.- Consideraciones especiales referidas a la intervención de un tercero en los amparos penales.

La situación procesal de la autoridad responsable en el amparo no ha sido la misma a través de las diversas leyes

AUTORIDAD RESPONSABLE.—La primera Ley de Amparo (1861) declaraba que la autoridad responsable sería parte en el juicio de amparo para el solo efecto de ser oída; no la colocaba en la misma condición en el procedimiento. La segunda Ley (1869) consignaba una disposición más técnica y establecía que la autoridad responsable no era parte en el juicio constitucional, tan sólo tendría el derecho de rendir un informe con justificación sobre los hechos materia del juicio constitucional y sobre las cuestiones jurídicas que se plantearan. La tercera Ley de Amparo amplió ya la condición y los derechos de la autoridad responsable en el juicio constitucional. Determinando todavía que la autoridad responsable no era parte, le atribuía, además del derecho (que era más bien obligación) de rendir un informe

con justificación, la facultad de rendir pruebas y producir alegatos conducentes para justificar sus procedimientos. Idéntico sistema consignaron los dos Códigos Federales de Procedimientos Civiles, que contenían articulado normativo del juicio de garantías.

En el concepto, pues, de que las leyes de amparo anteriores a la actual reconocían a la autoridad responsable el carácter de parte, podemos considerar, sin embargo, que la situación procesal de la autoridad responsable fue progresando en el concepto de que la primera Ley sólo concedíale el derecho de ser oída, las posteriores acabaron por reconocerle derecho de rendir pruebas y de producir alegatos. Sin embargo, su situación no era idéntica a la del quejoso, porque no siendo al principio parte en el juicio constitucional, no podía interponer recursos contra las resoluciones de los jueces de Distrito que las afectara en sus intereses.

Había prevalecido entre los autores de las leyes de amparo, para desconocer a la autoridad responsable el carácter de parte en el juicio constitucional, el temor de que dándole oportunidad de interponer recursos, reconociéndole en general el carácter amplio de parte, podría obstruccionar el procedimiento en el juicio de garantías recurriendo a las resoluciones del Juez de Distrito. Este temor desapareció en los autores de la Ley actual, que considera ya a la autoridad responsable en idéntica condición procesal que a las demás partes en el juicio constitucional. En realidad, el temor que había evitado el reconocimiento de la autoridad responsable como parte en el juicio de amparo no era muy justificado, porque como veremos después, en principio, y con la sola excepción del caso de la sentencia definitiva, los recursos en el juicio no tienen efecto suspensivo, de suerte que las resoluciones dictadas por el Juez de Distrito causan efectos en tanto no son revocadas por la Suprema Corte de Justicia. De modo que el que recurre a una resolución del Juez de Distrito, salvo el caso de sentencia definitiva, no suspende los efectos de esa resolución. La resolución que suspende el acto reclamado, por ejemplo, surte efectos des-

de luego, aun cuando sea recurrido, no hay pues, posibilidad en favor de la autoridad responsable, de obstruccionar el procedimiento haciendo uso de los derechos que le competen como parte. Si existe la posibilidad de obstruccionar el procedimiento en el juicio de garantías, es más bien debido a la posibilidad puramente material en que se encuentran las autoridades de realizar actos arbitrarios desobedeciendo las resoluciones de los Jueces de Distrito.

La autoridad responsable viene a tener, pues, en el amparo, el carácter de demandada.

El problema de fondo que se refiere a determinar ¿qué debe entenderse por autoridad para los efectos del amparo? debe analizarse aplicando las mismas ideas que expusimos al distinguir, en la teoría general del acto reclamado, el acto de autoridad de los actos de particulares; las ideas que entonces desarrollamos deben, en consecuencia, darse aquí por reproducidas.

MINISTERIO PUBLICO.—La tercera de las partes en el juicio de amparo es el Ministerio Público. En cuanto en los ordenamientos que rigieron en materia de amparo con anterioridad a la vigencia de la ley actual, no se reconocía a la autoridad responsable el carácter de parte en el juicio de amparo, pudo incurrirse en un error respecto a la función que el Ministerio Público desempeña en el juicio de amparo. José María Lozano, afirmó así en su tratado sobre "Los Derechos del Hombre", que el Ministerio Público llevaba en el juicio de amparo la representación del demandado que lo era la autoridad responsable. Esta opinión de Lozano fue refutada en forma categórica por Fernando Vega, comentarista en la Tercera Ley de Amparo, quien demostró que esa opinión no puede sostenerse por dos razones:

1a.- Porque no reconociéndose el carácter de parte a la autoridad responsable, sería ilógico admitir que tuviera un representante en el juicio de amparo. Si se considerara que el Ministerio Público fuese representante de la autoridad reponsable, entonces en el fondo se aceptaría que la autoridad respon-

sable, era parte en el amparo, sólo que se le obligaba a promover por intermedio del Ministerio Público; y

2a.- Porque (esta razón es de mayor fuerza) atribuir al Ministerio Público el carácter de representante de la autoridad responsable, es decir, representante de la demandada, sería conferir al Ministerio Público una función que en el juicio constitucional se desarrolla para el efecto de sostener la constitucionalidad del acto impugnado de violatorio de garantías o de vulnerador de soberanías local o federal.

Pero no es esa la función del Ministerio Público. Su misión en el juicio constitucional es de buena fe. No debe preocuparse en manera alguna de sostener sistemáticamente la constitucionalidad del acto reclamado. Debe, al formular sus pedimentos, inspirarse tan sólo en los dictados de su criterio libre; debe pedir que se conceda el amparo cuando considere que efectivamente el acto reclamado es contrario a la Constitución; debe pedir que se niegue el amparo cuando de las pruebas rendidas en el juicio constitucional, del informe que rinda la autoridad responsable, etc., se desprenda y así lo estime él, que el acto impugnado de violatorio de la Constitución no tiene tal carácter.

El Ministerio Público en el juicio de amparo tiene las funciones inherentes a la institución representante de la sociedad. Dado el carácter público que tiene el derecho individual reconocido como garantía individual en la Constitución y dado el carácter de norma de orden público que tiene la Constitución, existe un interés social, que no se confunde con el interés concreto del agraviado mismo, en que la Constitución sea cumplida, en que la fuerza de la Constitución impere sobre la autoridad responsable, en que las autoridades federales y locales no salgan del límite constitucional de sus funciones, en que el procedimiento que garantiza respecto del individuo la fiel observancia de la Constitución, se desarrolle debidamente. Este interés social en que la Constitución sea fielmente observada, requiere que en los juicios

constitucionales, en virtud de los cuales el Poder Judicial de la Federación va a desarrollar su función controladora de la supremacía constitucional, intervenga un funcionario que tenga la representación de la Sociedad: tal es el Ministerio Público.

Al lado de esta función general del Ministerio Público como representante de la sociedad, que se concreta a velar por la fiel observancia de la Constitución, ya sea en materia de garantías individuales o de jurisdicción federal o local, la Ley de Amparo atribuye en ocasiones al Ministerio Público un carácter más concreto de vigilante del respeto de los intereses fiscales. Establece así, por ejemplo, en materia de suspensión, que cuando la resolución que se dicte en los incidentes de suspensión perjudique los intereses del fisco, el Ministerio Público estará obligado a interponer revisión, de manera que se le reconoce en el amparo, todavía un aspecto más concreto de defensor de los intereses fiscales. Pero esto debe interpretarse también relacionándolo con el carácter de buena fe que debe ser inherente a la función del Ministerio Público en el juicio de amparo. El Ministerio Público debe, ciertamente, vigilar por el respeto de los intereses fiscales. Pero cuando un acto sea contrario a la Constitución, aunque la concesión del amparo perjudique los intereses del fisco, el agente del Ministerio Público debe solicitar que se otorgue la protección federal.

Todavía se habla, en ocasiones, como una tercera función del Ministerio Público en el juicio constitucional, de la que concierne a promover lo conducente para que los procedimientos del juicio ya instaurado no puedan suspenderse. El artículo 21 de la Ley de Amparo determina que "si el amparo se refiere a la pena de muerte, a la libertad, a algún otro de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, o a la designación al servicio militar, el Agente del Ministerio Público tendrá cuidado de que el juicio no quede paralizado, promoviendo al efecto lo que corresponda; y el Juez continuará sus procedimientos hasta pronunciar sentencia definitiva, auto de improcedencia o de

sobreseimiento, según corresponda". Creemos sin embargo que este precepto que ordena al Ministerio Público hacer las promociones conducentes a evitar que el procedimiento en el juicio de amparo se paralice, no es bastante para considerar que existe una tercera función desempeñada por el Ministerio Público en el juicio de amparo. El precepto no es sino una conclusión o un corolario del reconocimiento de la función general del representante de la sociedad que tiene el Ministerio Público en el Juicio Constitucional. Dado el carácter de orden público que tiene el juicio de garantías, dado el interés que tiene la sociedad en que las garantías individuales sean respetadas, y atendiendo a que en los casos previstos por el artículo transcrito la gestión del promovente del amparo puede no ser tan eficaz como en los casos generales, cuando sea necesario que el Ministerio Público promueva para que el procedimiento en el juicio de amparo no quede paralizado, debe hacer las promociones conducentes. Si el artículo que comentamos se refiere a la pena de muerte concretamente, lo hace suponiendo que en el caso de tales actos puede el procedimiento en el juicio constitucional haber quedado paralizado, porque el amparo no puede ser proseguido por la persona que promovió en nombre del agraviado, o porque promovido inicialmente por el agraviado éste no pudo, por imposibilidad material, continuar las gestiones. Es por eso entonces por lo que se establece a cargo del Ministerio Público Federal la obligación de promover lo conducente para que continúe el procedimiento en el juicio constitucional. Pero esto no implica una tercera función del Ministerio Público, sino que es un corolario de su función general de representante de la sociedad, de vigilante de la fiel observancia de la Constitución.

OPINION DEL LICENCIADO LUIS CABRERA ACERCA DE LA ORGANIZACION QUE DEBE DARSE AL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.—No sólo por motivos de oportunidad, sino porque tiene un verdadero interés intrínseco, es pertinente referirse brevemente a las ideas que el Lic. Luis Cabrera, expuso en un Congreso Jurídico en relación al Ministerio Público Federal. Estudiando la organización y funciones del Ministerio Público Federal, considera Cabrera que existen atribuida a esta institución funciones cuyo desempeño es en muchos casos incompatible. Así, el Ministerio Público reúne en sí mismo la función de representante general de la sociedad y de representante, es decir, de abogado y consejero jurídico del gobierno. Así, dice Cabrera, en muchas ocasiones el Ministerio Público desempeña funciones incompatibles, porque su función de representante del interés social será contrario en numerosos casos a su función de defensor especial de los intereses fiscales.

Existiendo esta incompatibilidad de funciones, según Cabrera, en el Ministerio Público, deben existir dos instituciones distintas entre las cuales se distribuyen las funciones que hoy desarrolla una sola. Debe el Ministerio Público organizarse para el fin de llenar sus funciones generales de representante de la sociedad, sea en los juicios penales, sea en los juicios de amparo; y debe existir otra institución independiente del Ministerio Público (un Procurador General de la Nación, como abogado del gobierno, con agentes auxiliares) a quien competa la función concreta de ser consejero jurídico del gobierno y representar los intereses fiscales. La institución Ministerio Público, con esa especialidad de funciones, debería según Cabrera, para mantener su independencia, para ver garantizada su eficacia y el interés e imparcialidad en el desempeño de su misión, organizarse en forma similar al Poder Judicial de la Federación, en cuanto a la designación de los jefes de la institución, la fijación de la remuneración que correspondería a todos los que la integran, etc. El Jefe de la institución debería formar parte de la Suprema Corte de Justicia y tener calidad de Magistrado; sería designado por el Congreso de la Unión. Los miembros en general, del Ministerio Público, deberían gozar de sueldos que se pagaran con cargo al presupuesto del Poder Judicial de la Federación y deberían gozar de la garantía, en la que se refiere al pago de su remuneración, inherente a los miembros del poder judicial (que no se les pudiera disminuir durante el desempeño de su encargo). Sólo de esa manera se llenaría la función del Ministerio

Público, de representante de la sociedad de modo parcial.

Hoy, que los agentes del Ministerio Público son designados por el Ejecutivo y forman parte de él, no realizan su misión en forma imparcial: obedecen consignas, formulan sus pedimentos en los juicios de amparo sin obedecer los de su conciencia libre, procuran que se niegue el amparo no obstante que la inconstitucionalidad del acto sea evidente. La función del Ministerio Público, así desempeñada, prácticamente ha perdido toda importancia, y esto ha culminado, según el mismo licenciado Cabrera, en que el pedimento del Ministerio Público constituya en el juicio constitucional un simple trámite, una fórmula sin trascendencia. Desde el momento en que dicho pedimento no se funda en una apreciación libre, en la sola consideración del interés social, sino que acata consignas y procura a toda costa defender a la autoridad responsable, el Juez de Distrito y la Suprema Corte de Justicia no lo toman en cuenta y a veces ni lo citan en su sentencia. La práctica de litigante demuestra los malos resultados a que conduce la organización actual del Ministerio Público; en efecto, existe en ocasiones incompatibilidad en las funciones que debe llenar la institución.

TERCER PERJUDICADO.- Pasando al estudio de la cuarta parte en el juicio de amparo, del tercer perjudicado o tercer interesado, debemos observar, en primer término, cómo a diferencia de las otras tres partes no es constante en el juicio constitucional. Ya cuando hablábamos en general de las partes en el amparo, decíamos que puede el acto reclamado ejecutarse a solicitud de un particular, o puede ejecutarse en el desempeño de funciones espontáneas por parte de una autoridad. En el primer caso, cuando el acto reclamado ha sido ejecutado a solicitud de un particular, para satisfacer intereses civiles de un particular, intereses que pueden resultar perjudicados con la concesión de amparo, debe darse a ese particular la posibilidad de defender la validez del acto, en el juicio constitucional que contra dicho acto se enderece.

La historia de la situación procesal del tercer interesado en el juicio constitucional, es la siguiente: el tercer interesado no llegó a ser considerado como parte en el juicio de amparo sino hasta la Ley de Amparo actual. En los ordenamientos que rigieron con anterioridad a la ley en vigor, no tenía el tercer perjudicado el carácter de parte. Por equidad, la Suprema Corte de Justicia concedía al tercer interesado la posibilidad de rendir pruebas y producir alegatos que eran tenidos en cuenta en la sentencia. El Código Federal de Procedimientos Civiles, al establecer la misma posibilidad en favor de la autoridad responsable, hizo extensivo dicho derecho al tercer interesado. Pero ninguno de estos ordenamientos le reconoció expresamente el carácter de parte.

Las razones que se invocaban para excluir al tercer interesado de una intervención con caracter de parte en el juicio constitucional, se reducían principalmente a las siguientes: se afirmaba que el juicio de amparo era un procedimiento establecido para proteger al individuo en el goce de sus derechos fundamentales; pero no un medio para defender derechos de carácter civil o para decidir controversias entre particulares. De aquí se concluía que sólo debían aceptarse como partes en el juicio constitucional al quejoso, que es quien solicita se haga efectiva la protección de sus derechos fundamentales, y al Ministerio público, que llevaba la representación general de la sociedad. El argumento podía tener valor en tanto no se hubiera aceptado el principio de exacta aplicación de la ley en materia judicial, con el carácter de garantía individual. Una vez aceptado este principio, el argumento carece de todo valor, porque aun cuando el fin principal del juicio constitucional sigue siendo el de proteger al individuo en el goce de sus derechos fundamentales, cuando el juicio de amparo se interpone invocando violación del principio de la exacta aplicación de la ley en materia judicial, la sentencia del juicio de amparo tendrá que afectar al vigor de derechos civiles y el juicio decidirá controversias de derecho privado planteadas entre particulares.