

CONCLUSIONES

Primera. El Ministerio Público es una de las instituciones más discutidas desde su instauración en nuestro sistema jurídico. Actualmente se le considera como un órgano del Estado de muy variadas atribuciones, de orden administrativo o, dentro del proceso penal, como representante social en el ejercicio de la acción penal, así como fiel guardián de la legalidad, velando por los intereses de la sociedad en los casos y por los medios que le asignan las leyes.

Segunda. A pesar de todas las atribuciones que se le han conferido al Ministerio Público —que se traducen en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, en la asesoría jurídica de las entidades gubernamentales, en cuestiones de tutela social en materia civil y, la principal, de carácter netamente procedimental de la investigación del delito y el ejercicio de la acción penal—, todavía no se han logrado precisar de una manera clara debido a que algunas de ellas resultan incompatibles, por lo que es necesario separarlas, primordialmente las de carácter administrativo, respecto de las de carácter judicial.

Tercera. El Ministerio Público es un dependiente directo del Poder Ejecutivo, pues éste lo nombra y remueve libremente, lo que afecta la imparcialidad con la que debería actuar. Por esta razón, es imprescindible que sea independiente, y dado que su labor contribuye más al desempeño de la función jurisdiccional, al legitimar al juez en el conocimiento de los hechos presuntamente delictivos, debería estar adscrito al Poder Judicial y no al Ejecutivo, adscripción que otorgaría mayor independencia e imparcialidad a la labor del Ministerio Público, como ocurre en algunos otros ordenamientos, y gozar además de las garantías que se otorgan a la judicatura, principalmente las de autonomía e inamovilidad.

Cuarta. La acción penal no puede seguirse enfocando en términos abstractos de “poder o facultad”; debe contemplarse con base en su fin histórico práctico de legitimar al órgano jurisdiccional en

el conocimiento de los hechos presuntamente delictivos, a fin de que éste resuelva conforme a sus funciones. El olvido de este sentido práctico de la acción por la doctrina que concibe a la acción penal como un poder o facultad, contribuye a que el Ministerio Público pueda disponer de ella a su arbitrio, ya que "poder" significa facultad o potencia de hacer alguna cosa; en cambio, si no tuviera ese poder, sino el deber, obligatoriamente tendría que ejercer la acción penal.

Quinta. La doctrina, la legislación y la jurisprudencia de la Suprema Corte se olvidan que el proceso penal es un proceso de partes, por lo que debe respetarse el principio de igualdad procesal y otorgarle al ofendido por el delito el carácter de parte, en vista de que quien ha resentido directamente el daño es quien puede aportar datos y pruebas significativas para que el Ministerio Público articule la pretensión punitiva. Es necesario que el Código Federal de Procedimientos Penales y el del Distrito Federal se coordinen para reconocer expresamente el carácter de parte al ofendido por el delito, en aras de justificar el requisito del interés que se exige en toda acción de amparo, para demostrar el perjuicio grave, individual y concreto del quejoso.

Sería conveniente una reforma a los artículos 5 y 10 de la Ley de Amparo, a fin de que no sólo se legitime al ofendido o a sus causahabientes como partes en el amparo por los actos que afecten el incidente de reparación del daño, sino que también puedan impugnar las determinaciones del Ministerio Público que versen sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

Sexta. La reforma propuesta por Venustiano Carranza en relación con el artículo 21 restituyó a los jueces toda la respetabilidad y toda la dignidad de la magistratura al separar los campos de atribuciones del Ministerio Público y del órgano jurisdiccional. Pero ahora, el Ministerio Público, al no ejercitar o desistirse de la acción penal o reconocer la inocencia del inculpado, vuelve a despojar toda respetabilidad a la magistratura, invadiendo sus funciones e imponiéndole su voluntad soberana, pues el juez se ve obligado a sobreseer el asunto, por lo que es necesario que éste, conforme a sus funciones decisorias y en cumplimiento estricto de la ley, aprecie los pedimentos de las partes sentenciando de acuerdo con ello y no quedar constreñido con el desistimiento de la acción penal del Ministerio Público, aunque con esto se re-

conozca la inocencia del inculpado, porque esta facultad compete única y exclusivamente al órgano jurisdiccional.

Séptima. Debe suprimirse por inconstitucional la disposición que otorga “valor probatorio pleno” a las diligencias practicadas por el Ministerio Público y la policía judicial, en atención a que:

a) Se está constriñendo al juez de la causa a la valoración que de ella ha hecho el órgano acusador, ya que tendría que imponer las penas de acuerdo con el criterio de éste.

b) Se vuelve a los tiempos del sistema inquisitivo en que un solo órgano era juez y parte en el proceso, pues el Ministerio Público, por un lado, recaba las pruebas y, por otro, las valora, imponiendo sobre el juez su autoridad.

c) Al carácter abiertamente irregular con el que se suelen practicar las diligencias de averiguación previa y al desvirtuamiento que pueden sufrir éstas, en el transcurso del proceso.

Octava. Debido a una inapropiada jurisprudencia se ha transformado al Ministerio Público en un órgano superior, cuyas determinaciones no pueden ser combatidas ni aun mediante la suprema impugnación del amparo, y lo ha equiparado (toda proporción guardada) a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque al igual que contra los actos de ésta no procede el amparo (artículo 73, fracción I, de la Ley de Amparo), de la misma manera no procede contra los actos del Ministerio Público. Así se resalta la conveniencia de que los actos del órgano acusador deban ser controlados, dejando de ser la institución superior en que se ha convertido.

Novena. Aun cuando las determinaciones del Ministerio Público están sujetas al recurso de “control interno”, cabe dudar de su eficacia, ya que no sale de la misma esfera de acción y competencia del órgano encargado de la acción penal. De la misma forma, el recurso está regulado de manera muy deficiente en la ley, y no es sino en el Acuerdo Administrativo 4/84, dictado por el procurador general de la República, en donde se le tratan de dar algunas formalidades. A pesar de esto, es una situación anómala que un recurso por el que se pueden impugnar las determinaciones del Ministerio Público esté previsto por un acuerdo administrativo; se supone que es la ley la que debe conceder a los gobernados, recursos efectivos que le garanticen plenamente sus derechos y garantías fundamentales. Por tal motivo, resulta necesario que sea la ley la que regule de un modo eficiente el recurso de control interno,

con determinación de plazos para la promoción de alegatos, consecuencias procedimentales, desahogo de pruebas, etcétera. Igualmente, no sólo se deben tener como vicios de las resoluciones del Ministerio Público, la falta de fundamentación y motivación, olvidándose de otros requisitos que se deben llenar como resoluciones administrativas que son y por las cuales pueden ser impugnadas, como apreciación equivocada de los hechos que la motivaron, vicios del procedimiento que dejen sin defensa al particular, desvío de poder, etcétera, e independientemente de esto, después de agotar el recurso, debe dejarse abierta la vía judicial.

Décima. Dado el criterio de la jurisprudencia de la Suprema Corte, que niega el amparo al ofendido por el delito apoyándose en el argumento de que las determinaciones del Ministerio Público, aun en el supuesto de que fueran susceptibles de juzgarse indebidas, éstas no violan garantías individuales sino sociales, ya que sólo dan motivo para seguirle un juicio de responsabilidad y no un juicio constitucional.

Debería reformarse la Ley de Responsabilidades, tratándose del juicio político, con la inclusión en el artículo séptimo, de las conductas y determinaciones arbitrarias del Ministerio Público, en vista de la dificultad probatoria del ofendido por el delito.

Y tratándose de la responsabilidad administrativa, deberían ser más objetivos los criterios para fijar las sanciones, tomando en cuenta que éstas son ínfimas para la clase de violaciones que comete el órgano de la acusación, independientemente de la responsabilidad penal en que pueden incurrir los agentes del Ministerio Público.

Decimoprimera. Se dice por parte de la jurisprudencia que cuando el Ministerio Público ejerce la acción penal en el proceso, y cuando formula conclusiones inacusatorias, tiene el carácter de parte y no de autoridad, y, por lo mismo, contra sus actos —en tales casos— es improcedente el juicio de garantías. Podemos estar de acuerdo en que, al ejercitar la acción penal, el Ministerio Público se convierta en parte; pero, ¿qué sucede cuando no la ejercita? En estas condiciones, obviamente que el proceso no puede nacer, y tal órgano no puede perder su carácter de autoridad, y su determinación de no ejercicio de la acción penal, por provenir de una autoridad, indudablemente que da motivo para que proceda el juicio de amparo.

De la misma forma, cuando presente conclusiones inacusatorias, aunque sea parte, no puede perder su carácter de autoridad, porque en ningún momento puede pensarse que abandone el interés social para defender un interés particular. Y si es parte, como se dice, ¿por qué, entonces, no se le concede el amparo? Pues por el carácter velado que tiene de autoridad.

Estos razonamientos demuestran lo contradictorio de la jurisprudencia: por un lado, no se le concede el amparo al ofendido porque el Ministerio Público no es autoridad sino parte en el proceso y, por otro lado, se niega el amparo al Ministerio Público, reconociendo así su carácter de autoridad, por lo que la jurisprudencia, para ser congruente, debería conceder el amparo al ofendido por el delito, y así justificaría su negativa de amparo en favor del Ministerio Público.

Decimosegunda. La jurisprudencia de la Suprema Corte establece la improcedencia del juicio de amparo contra las determinaciones del Ministerio Público, porque ellas no violan garantías individuales sino garantías sociales, al considerar que el Ministerio Público es un órgano que representa a la sociedad en la persecución de los delitos. Sin embargo, el presidente de la República también tiene en sus manos la representación de la sociedad, y sus actos pueden ser impugnados por la vía de amparo. El Congreso de la Unión tiene la representación social y sus actos, así como las leyes que dicta, pueden ser revisados por el amparo. Entonces, ¿sólo porque se diga que el Ministerio Público representa a la sociedad, sus actos no pueden ser impugnados?

De igual modo, las garantías sociales no entrañan la supresión de los derechos individuales, y la violación de las primeras forzosamente ha de implicar la violación de las segundas, ya que el daño primeramente lo reciente la sociedad y luego el individuo en forma particular y directa; por eso, es necesario que se suprima esa falsa interpretación del artículo 21 constitucional, dando así curso legal al juicio de amparo.

Decimotercera. También se establece —por parte de la jurisprudencia— que si se concede el amparo al ofendido por el delito, el Ministerio Público estaría siendo desplazado de la función persecutoria debido a que, al ordenarse la continuación de cierta averiguación previa, quedaría al arbitrio de los tribunales de la Federación la persecución de los delitos, contrariando expresamente el artículo 21 constitucional. Tal argumento no parece del todo sólido.

do, pues de ninguna manera el juez de amparo se sustituye en la autoridad responsable, ya que, de ser así, esta sustitución se daría en toda clase de juicios de amparo.

Por tal motivo, debe declararse procedente el juicio de amparo contra las determinaciones del Ministerio Público, porque la sentencia de amparo que se pronuncie al respecto únicamente tendría como efecto el de excitar al órgano oficial para que éste, a su vez, legitime al órgano jurisdiccional para actuar de acuerdo con sus funciones.

Decimocuarta. En virtud de que la perspectiva principal del amparo es ser, sin lugar a dudas, un medio de defensa de los derechos fundamentales del hombre cuando resulten vulnerados por cualquier acto de autoridad, resulta inconcebible que los actos del Ministerio Público, cuando violan estos derechos, no estén sometidos al control constitucional. De este modo, es necesario que los actos de éste, cuando vulneren o restrinjan los derechos de los gobernados, se encuentren sujetos al amparo, porque resulta que el Ministerio Público, siendo un dependiente del Poder Ejecutivo, es la única autoridad que no viola derechos individuales.

Decimoquinta. La Constitución no establece por ningún lado que el amparo sea improcedente contra los actos del Ministerio Público. La Constitución, y sólo la Constitución, puede establecer excepciones al principio de procedencia irrestricta del amparo; sin embargo, la propia Constitución reconoce implícitamente que dichos actos son susceptibles de violar derechos humanos al no declararlo expresamente. Por esta razón, es necesario que se respete nuestro código fundamental, y la jurisprudencia, en este sentido, debe ceñirse a lo que ella misma establece, ya que la función de la Suprema Corte es sólo interpretar la ley y no debe extralimitarse en sus funciones al declarar la improcedencia del amparo en favor del ofendido por el delito.

Decimosexta. La jurisprudencia que se comenta entraña violación tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como a las Declaraciones Universal y Americana de los Derechos del Hombre, en virtud de que la ley fundamental no establece la improcedencia del amparo contra las determinaciones del Ministerio Público, y las declaraciones mencionadas señalan que toda persona --no sólo el inculpado por el delito-- tiene derecho a un recurso efectivo que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, leyes,

tratados o convenios internacionales, ya que éstos, cuando se incorporan formalmente a nuestro sistema jurídico, son ley suprema de la Unión. Por lo tanto, no es posible que se siga declarando improcedente el amparo en forma tan rotunda como hasta ahora, pues el estado de indefensión del ofendido por el delito es pleno, al no contar con recursos que lo amparen contra tal desvío de poder del órgano acusador.

Decimoséptima. Para hacer más efectiva la obligatoriedad de la jurisprudencia, debería modificarse el requisito de votación establecido, por el de unanimidad. Además de que, con dicho requisito, opiniones como las de Teófilo Olea y Leyva y Fernando de la Fuente en favor de la procedencia del amparo contra las determinaciones del Ministerio Público, dejarían de ser simples opiniones, ya que sin duda son magníficos ejemplos plenos de sabiduría, mismos que merecen ser tomados en cuenta.

Para que la jurisprudencia no constituya un acto arbitrario impuesto por una mayoría (que no por ello deja de ser justicia), consideramos que el requisito de votación para la creación, interrupción y modificación de la jurisprudencia debería ser únicamente por unanimidad.

Decimooctava. La jurisprudencia sobre el monopolio de la acción penal puede ser considerada como una jurisprudencia inconstitucional, pues va más allá de su labor meramente confirmatoria, interpretativa o supletoria de la ley, lo que se confirma con la negación absoluta de recursos efectivos que frenen las conductas indebidas de los agentes del Ministerio Público. Por ello, debería establecerse la denuncia de tesis inconstitucionales, en vista de la paradójica inconstitucionalidad de las tesis de jurisprudencia que dan supremacía y omnipotencia a la institución del Ministerio Público.

Decimonovena. En el supuesto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación continúe con el criterio de mantener el monopolio del ejercicio de la acción penal, se podrían proponer las siguientes medidas:

1º Supresión del valor probatorio pleno que se otorga a las diligencias practicadas por el Ministerio Público en la averiguación previa;

2º Reformarse la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de darle mayor eficacia, e incluir como cau-

sal de responsabilidad las conductas o determinaciones arbitrarias del órgano del Ministerio Público;

3º El juez, conforme a sus funciones decisorias en el proceso, debe valorar el pedimento de las partes y, en el caso de que encuentren infundadas las conclusiones inacusatorias, aun después de confirmadas por el procurador respectivo, debe continuar con el procedimiento;

4º Debe haber una eficaz regulación legal del recurso de control interno, y

5º Al Ministerio Público, aun cuando siga dependiendo del Poder Ejecutivo, se le deben otorgar las garantías de autonomía e inamovilidad.

Vigésima. Sin lugar a dudas, el constante cambio de nuestra realidad nos ha obligado a buscar cambios en nuestras instituciones y en nuestros viejos moldes de continuidad, tan es así, que no sólo se ha buscado el perfeccionamiento del “Estado de derecho”, a través de la creación de órganos creados para la salvaguarda de nuestros derechos fundamentales, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino que también se han emitido reformas sustanciales a nuestros códigos de Procedimientos Penales.

Vigésima primera. Aun cuando se ha querido reafirmar a nivel secundario nuestras garantías constitucionales de seguridad jurídica, hubiera sido más conveniente el definir con claridad los casos de flagrante delito, y los casos que se suponen urgentes, así como establecer un término para poner a disposición de la autoridad judicial al detenido, y la obligación para el juzgador de sentenciar de acuerdo con los términos establecidos por nuestro código supremo; la delimitación de su responsabilidad en caso de incumplimiento, y el establecimiento de un recurso efectivo para el procesado en caso de no ser sentenciado en los plazos marcados por nuestra Constitución.

Vigésima segunda. Estamos de acuerdo con lo beneficioso de la reforma de obtener la libertad bajo caución, aun cuando la pena del delito imputado rebase el término medio aritmético de cinco años (con el cumplimiento de ciertos requisitos). Sin embargo, con lo que no estamos de acuerdo es que la reforma vulnere la Constitución y el principio de supremacía constitucional, ya que de acuerdo con los términos del artículo 20 constitucional, el inculcado no podrá obtenerla, si la pena privativa de libertad, incluyendo sus modalidades, rebasa el término antes mencionado; por

CONCLUSIONES

207

lo que hubiera sido necesario reformar antes la Constitución, que sacar adelante una supuesta reforma modernizadora que va en todos los sentidos en contra de nuestro código supremo.

Vigésima tercera. Finalmente, podríamos decir que aun cuando se den visos de modernización en nuestra administración de justicia, los mismos no podrán ser del todo afortunados si seguimos manteniendo la actuación del Ministerio Público sin control alguno, y si seguimos considerando al ofendido por el delito como nadie en el proceso penal y sin un recurso efectivo que lo ampare por la violación a sus derechos fundamentales.