

## 55. EL ARTÍCULO VEINTIUNO CONSTITUCIONAL.

Francisco J. Peniche Bolio.  
*Excélsior*, 14 de marzo de  
1963.

Una de las más trascendentales innovaciones hechas por la Constitución de 1917 a la organización judicial ha sido, según criterio de la Suprema Corte de Justicia, que los jueces deben de pertenecer a la Policía Judicial, para que no tengan el carácter de jueces y partes, encargados, como estaban antes de la vigencia de la Constitución, de decidir sobre la responsabilidad penal y allegar, de oficio, elementos para fundar el cargo.

En efecto, en el proyecto de Constitución presentado por don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de 1917, se hizo una reforma al artículo 21 de la Constitución de 1857, innovación que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista calificó acertadamente de “revolucionaria del sistema procesal que durante tanto tiempo había regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias”.

La reforma que sobre tal particular propuso el Jefe del Ejecutivo al pueblo mexicano consistió en conceder al Ministerio Público la facultad exclusiva de perseguir los delitos; de buscar los elementos de convicción, que no se haría ya por procedimientos atentatorios y reprobados; y aprehender a los delincuentes, todo con la policía judicial represiva a disposición de la institución del Ministerio Público.

Con la institución del Ministerio Público -dice el proyecto carrancista-, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; por que, 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”.

En la época en que se reunió el Congreso Constituyente de 1917, las leyes entonces vigentes, tanto en el orden federal, como en el común, habían adoptado la institución del Ministerio Público; pero tal adopción había sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tenía carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. En el proyecto presentado por el señor Carranza se dieron como antecedentes o exposición de motivos de la reforma

del Artículo 21 Constitucional, para conceder al Ministerio Público la facultad exclusiva de la acción persecutoria, el hecho de que los jueces mexicanos habían sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta la Revolución Constitucionalista, iguales a los jueces de la época colonial: ellos eran los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto se habían considerado siempre autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna, desnaturaliza las funciones de la judicatura.

“La sociedad entera recuerda horrorizada -clamaba el señor Carranza, en la sesión del Congreso reunido en Querétaro el 1o. de diciembre de 1916-, los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, velan con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley”.

Y al terminar su histórico mensaje, don Venustiano Carranza hizo hincapié en que la nueva organización del Ministerio Público, a la vez que evitaría aquel sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces la dignidad y la respetabilidad de la magistratura, daría al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos.

El viernes 5 de enero de 1917 se puso a discusión de los diputados constituyentes el Artículo 21 del proyecto presentado por el Primer Jefe, modificado por la Comisión Dictaminadora con respecto a la Policía Judicial prevista en tal Artículo, y con tal motivo tomaron parte en el debate los diputados Rivera Cabrera, Palavicini, Machorro, Narváez, José Natividad Macías, Colunga, Ibarra, José Mariz Rodríguez, De la Barrera, Céspedes, Mercado, Jara, Múgica, Silva Herrera, Epigenio Martínez, Alfonso Cravioto, José Álvarez Magallón. (Historia de la Constitución de 1917, por Félix F. Palavicini).

En términos generales, tanto la Comisión como los diputados constituyentes que tomaron parte en el debate, estuvieron acordes con la idea fundamental del proyecto de don Venustiano Carranza, en cuanto a facultar exclusivamente al Ministerio Público, con la Policía Judicial a sus órdenes, para la persecución de los delitos y la aprehensión de los delincuentes. Y quien mejor hizo la explicación de la función y carácter que tendría la nueva institución del Ministerio Público, fué el licenciado José Natividad Macías, quien en su disertación abundó en ejemplos de legislaciones extranjeras respecto a la facultad del Ejecutivo para acusar en nombre de la Nación, que es lo que le da al Ministerio Público su carácter de autoridad administrativa.

Finalmente se aprobó el Artículo 21 constitucional, con modificaciones al proyecto del señor Carranza en cuanto a la competencia de la autoridad administrativa para el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; a la justa consideración que se tuvo para quienes siendo jornaleros u obreros no pudieran ser castigados con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana.

La reforma fundamental del proyecto carrancista, relativa a dar al Ministerio Público la facultad exclusiva de la acción persecutoria, fue aprobada por el Congreso Constituyente por ciento cincuenta y ocho votos contra tres.

Al cabo de casi medio siglo de regir en los Estados Unidos Mexicanos la Constitución Federal de 1917, que entre otras reformas trajo la de dar al Ministerio Público el monopolio de la acción persecutoria, ha traído consecuencias tan funestas como las existentes cuando eran los jueces los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas.

En efecto: al tener en sus manos la institución del Ministerio Público la facultad exclusiva de perseguir los delitos, se cayó en un absurdo monopolio al que ni nuestro mexicanísimo juicio de amparo puede ahora tocar.

De los excesos cometidos por aquellos jueces se mencionaba el mensaje carrancista de 1916, se vió a los defectos de los Agentes del Ministerio Público encargados de la acción persecutoria de los delitos. Del abuso se pasó a la abstención: y tan injusto es privar de la libertad a quien no ha cometido falta alguna, como no privar de ella a quien la ha cometido.

A estas consecuencias se ha llegado al dejar en las manos omnipotentes del Ministerio Público la acción persecutoria de delitos y la continuación misma de los procedimientos penales, en los que tiene un interés general la sociedad, pero concretamente lleva un interés particular la víctima u ofendido, a quien se le hace nugatorio el derecho a la reparación del daño.

Decimos que ni el Poder Judicial Federal puede controlar, a través del amparo, las abstenciones del Ministerio Público a acusar o ejercer la acción persecutoria, y más tarde a continuarla, por que en tesis jurisprudencial número 689, definida y obligatoria para todos los tribunales de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo: Cuando ejercita la acción penal en un proceso, 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 y por la misma razón cuando se niega a ejercer la acción penal. Las facultades del Ministerio Público no son discrecionales, puesto que debe obrar de modo justificado y no arbitrario, y el sistema legal que garantice a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esa institución puede consistir en la organización de la misma, y en los medios de exigirle la responsabilidad consiguiente, y si los vacíos de la legislación lo impiden, ésto no es motivo para que se viole lo mandado por el Artículo 21 Constitucional.

No creemos que la intención del constituyente, al dar al Ministerio Público la facultad de perseguir los delitos, pudiera ser en perjuicio de la sociedad ofendida si valiéndose de la exclusividad de que goza, pudiera abstenerse el Ejecutivo de acusar en nombre de la nación.

Por lo contrario, tanto la intención de don Venustiano Carranza como la de los diputados constituyentes, al hacer la revolucionaria innovación del sistema procesal,

fue evitar los atentados cometidos por jueces sin escrúpulos, y para ello se aseguró la garantía de la libertad dando al Poder Ejecutivo, representado por el Ministerio Público, la facultad de acusar, y al Poder Judicial la de librar la orden privativa de la libertad.

Así el Ministerio Público adquiere una dualidad que consiste en que es autoridad y es parte procesal: la primera al averiguar los delitos para los efectos de ejercitar posteriormente la acción penal, y la segunda durante el proceso respectivo. Por esta dualidad la propia Suprema Corte consideró ocasionalmente procedente el amparo cuando, como autoridad y no como parte, el Ministerio Público se abstenía de ejercitar la acción penal.

“El Ministerio Público-dijo la Corte en ejecutoria que aparece en la página 145 del tomo CVI del Semanario Judicial de la Federación-, actúa como autoridad en los actos previos que realiza para averiguar la comisión de los delitos, a efecto de ejercitar la acción penal. Es parte dentro del proceso, una vez que ha ejercitado la acción penal. Pero es factible que vuelva a actuar como autoridad dentro del proceso mismo, cuando ejerce dentro del proceso funciones de imperio, ya sea al formular conclusiones inacusatorias o ya al desistirse de la acción intentada, por lo que, evidentemente, tales actos decisivos tienen que quedar sujetos al control constitucional, el cual permitirá apreciar si tales actos se estructuraron o no, con apego a los presupuestos de legalidad, pues que lo contrario equivaldría a ampliar las facultades del Ministerio Público a órbitas que el artículo constitucional concentra en él, y a darle una primacía, imperio y acción decisoria, superiores a las que el texto aludido confiere a la autoridad judicial, supervisada por el juicio constitucional no obstante que su facultad, la que el citado artículo le otorga, le es propia y exclusiva. Por otra parte, precisa advertir que si en rigor jurídico: A) La ofendida tiene derecho a ser indemnizada; B) Que ese derecho es *subcondition*; y C) Que esa condición no es otra que la que en una sentencia firme se declare la existencia del delito y la del delincuente que causó el daño. Claramente surge de estas premisas la consecuencia que todo acto del Ministerio Público dentro del proceso, que impida que se pronuncie la sentencia en donde debe declararse si se llenó o no la condición, sea un acto de autoridad, y, por ende, susceptible de quedar sujeto al control constitucional, ya se trate del desistimiento de la acción penal intentada, ya de la formulación de conclusiones inacusatorias, que no constituyen sino un acto jurídico por el cual se suprime en el proceso la acción penal, y se impide que se resuelva, por sentencias, la condición que norma el derecho del ofendido”.

Ante las encontradas opiniones que se pronunciaron por distintos tribunales federales, la Suprema Corte de Justicia definió en tener jurisprudencial la imprudencia del amparo contra el Ministerio Público, bien sea porque no ejercite la acción penal o bien porque se desista de ella, “sin dejar de reconocer los vacíos de nuestra legislación en tal sentido”.

Por esto, nunca como ahora en que se aproxima el Congreso Nacional de Procuradores, que pretende básicamente la restructuración de nuestra legislación a fin de hacer más expedita la aplicación de la Justicia, es oportuno que los señores procura-

dores, haciéndose eco de un clamor cada vez mayor que se levanta contra indignas actitudes de agentes del Ministerio Público que se abstiene, no desisten sin motivo alguno de una acción persecutoria, eleven al Ejecutivo de la Nación la reforma constitucional necesaria para que se evite, mediante el juicio de garantías únicas en que confía el pueblo mexicano, la injusticia y la ofensa a la sociedad que implica la impunidad de la delincuencia, merced al monopolio que el Ministerio Público tiene de la acción persecutoria y de su continuación en los procesos penales.