

## LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA \*

Juventino V. CASTRO

El ideal de un orden jurídico nacional obviamente es el alcance de la justicia para la propia Nación, llevado a cabo mediante la implantación de un orden que si bien debe ser aceptado concientemente por sus habitantes, tendrá que ser impuesto coercitivamente mediante la majestad del Derecho. No puede haber más orden válido que el que se entronice en justicia, o de lo contrario estaríamos hablando de una tiranía, o bien de la paz impuesta mediante la fuerza y la violencia.

Adoptados estos principios por un Estado de Derecho, es natural que se plantee la disyuntiva de cómo se procura la justicia, y cómo se imparte; es decir: cómo se pide y cómo se da.

Es igualmente significativo que la petición de justicia originariamente correspondió a los miembros de una sociedad organizada dentro del campo del Derecho; pero a ciertos niveles —sociales más que individuales—, la procuración de justicia solamente puede entenderse vía órgano oficial, dedicado éste en forma especializada a ello, muy especialmente cuando se trata de superar la venganza o la revancha de quienes defienden intereses muy particulares.

Por ello la procuración de justicia, a nivel social, a nivel general, de acuerdo con texto expreso constitucional, se lleva a cabo dentro de un sistema acusatorio, para superar al inquisitivo, y mediante la intervención de un órgano oficial, sujeto a un estricto sistema de legalidad, y no de oportunidad o discrecionalidad, que sólo puede plantearse mediante el ejercicio de una acción procesal ante tribunales, y permitiéndose la igualdad litigiosa entre la Nación-Estado y el individuo, o las instituciones grupales que éste legalmente puede crear.

Esta sería la primera reflexión sobre el campo de acción de la procuración de justicia, que es el tema de esta exposición.

Sin embargo, la impresión común respecto al concepto exacto de la procuración de justicia en general, y de los procuradores en lo par-

\* Presentado en el Cuarto Congreso de Doctores en Derecho del miércoles 8 de junio al viernes 10 de junio de 1988.

particular, e individualizando aún más de los agentes del Ministerio Público, y sus auxiliares miembros de la Policía Judicial, difiere totalmente del anterior esquema. Hay por el contrario una obsesión constante a este respecto, ya que si se habla de la procuración de justicia, automáticamente se piensa en la búsqueda de la justicia penal, y más exactamente en la persecución de los delitos. Parecería que no hay otro concepto válido si no es el referido a la investigación de los delitos, y al ejercicio de la acción pública penal.

Quizá en esto colabora —entre nosotros— el artículo 21 constitucional, que al pretender distribuir con atingencia competencial quién aplica las sanciones penales, quién propone esa sanción por las posibles comisiones de ilícitos penales, y qué otras autoridades, bajo qué otros regímenes, imponen arrestos, además de otras sanciones a las personas por la infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, deja la impresión de que sólo existe un órgano persecutor y accionador ante los tribunales, que no debe rebasar a otras autoridades, y que tampoco permite que éstas lo rebasen, y que toda referencia al Ministerio Público, y a la procuración de justicia, está centrada en lo penal.

Inútil insistir en que el artículo 21 constitucional pretende únicamente la clarificación de jurisdicciones y de funciones que resultan importantes como forma de establecer una garantía constitucional, de manera que asegure a ese nivel que a los individuos no se les puede aplicar penas más que por los jueces, no los pueden acusar más que los agentes del Ministerio Público, y no los deben sancionar administrativamente más que las autoridades de esta calidad, pero sin que de ninguna manera se pretenda que se ha agotado el esquema de la procuración de justicia con las menciones de este artículo 21. Como igualmente parece no advertirse que hay otro artículo constitucional, el 102, que en materia de procuración de justicia a nivel federal, ya resulta sumamente clarificador al indicar otras funciones bien precisas, de tanta o mayor importancia que la de mero órgano para ejercitar el *jus-puniendi* del Estado, superador de los sistemas de venganza privada y venganza pública que son su antecedente histórico totalmente abandonado a la fecha.

Habría por lo tanto que recordar algunas de las otras funciones que, centradas en la procuración de justicia, nada tienen que ver con la persecución penal, y en cambio precisan un quehacer de la procuración en el cual rara vez se fija la atención conciente para un órgano equilibrador, requirente, vigilante y productor de situaciones jurídicas entre las personas, y la nación, la sociedad o el interés general.

Es así resaltable entre otras funciones la del Procurador en todos los negocios en que la Federación fuese parte, para la defensa y la representación precisamente de ésta, principalmente respecto de su patrimonio. Y recordar además, que los Procuradores de los Estados —en los términos de sus respectivas constituciones locales—, también representan y patrocinan los intereses del Estado federado en todas las controversias que afecten a éste. En lo Federal, adviértase que el Procurador General de la República no interviene en representación del Ejecutivo Federal, quien lo nombra y podría destituirlo, si fuese el caso. Abarca, más extensivamente, los intereses de las tres ramas que constituyen el Poder Federal: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Lugar destacado desempeña el Procurador General de la República como Consejero Jurídico del Gobierno. Esta asesoría técnica privilegiada, definitivamente coloca al Procurador General como el experto en derecho a quien se debe escuchar —si así resultara procedente—, ahora sí únicamente por el Ejecutivo Federal. Inclusive en algunos aspectos tan delicados como los previstos en el artículo 29 constitucional, se le menciona para intervenir en el inicio de procedimientos que pudieren llevar a la suspensión de garantías constitucionales, según mandato específico de que debe ser escuchado el Procurador, en ese proceso. Y nuevamente a este respecto, habrá que recordar que de acuerdo con las Constituciones locales de los Estados, el Procurador de Justicia de cada entidad actúa a ese nivel de Consejero Jurídico del Gobernador del Estado. Inútil tratar de subrayar la importancia funcional de esta atribución, no ejecutiva, pero de gran trascendencia para el Poder Ejecutivo de la Federación o de los Estados, quienes sí tienen atribuciones concretas para vigilar que se cumpla estrictamente con la legalidad.

Igual comentario destacado debe merecer la fracción XV del artículo 107 constitucional, que obliga al Procurador General de la República, o al agente del Ministerio Público que al efecto designare, de actuar como parte de todos los juicios de amparo. Es bien sabido que hasta la expedición del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, se reconoce plenamente como parte en el juicio de amparo a la autoridad responsable, que hasta esas fechas simplemente intervenía justificando en su informe sus actos, y en etapas posteriores permitiéndole aportar pruebas y alegar, y que en esa virtud desde esas fechas se establece totalmente como la contraparte del quejoso o agraviado.

Precisamente, y a la vista de estas particularidades, la contraparte opositora del quejoso lo era el Promotor Fiscal, que tiempo después se convirtió en el Ministerio Público Federal. Por ello, es que en este momento histórico el Ministerio Público cesa de ser en el juicio de amparo el defensor o justificador de las autoridades responsables del acto impugnado por el quejoso, y toma su papel moderno de vigilante de la constitucionalidad y de la legalidad, que a la fecha ya reconoce en sus términos textuales la primera de las fracciones del artículo 2º de la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y que ratifica su artículo 3º, el cual precisa que debe ejercer el Ministerio Público Federal esa función de vigilancia de la constitucionalidad y de la legalidad.

Desde entonces, y porque su función cambió fundamentalmente, el Ministerio Público Federal ya no es defensor forzoso de las autoridades responsables precisamente dentro de los juicios de amparo. Ahora pueden y deben abundar en la defensa de los derechos de los quejosos —si llegan al convencimiento en tal sentido—, o aun disentir totalmente de las dos posiciones encontradas, planteando cuestiones ya de improcedencia de la acción, o bien de fondo, en la procuración de una mejor justicia a su más alto nivel como es la que persigue el proceso constitucional de amparo.

Pero todo lo anterior muestra una referencia al Ministerio Público Federal como parte legítima en todos los juicios de amparo, posición que no es la única que asume en el juicio constitucional, y vale la pena analizarlas aunque sea sumariamente por la gran importancia que tienen los múltiples desempeños que se le ordenan en el proceso de amparo a una Institución con otros múltiples atributos asignados en leyes constitucionales y reglamentarias.

En efecto, y en primer término, debe advertirse que el Procurador General de la República y los miembros del ministerio pueden desempeñar todas las menciones de partes que se señalan en el artículo 5º de la Ley de Amparo: como quejoso o tercero perjudicado, el Procurador General de la República representante de la Federación; como autoridad responsable, tanto él como otros funcionarios de la procuración, en aquellos amparos penales en que hayan intervenido en el mandato o en la ejecución de actos posiblemente violatorios de garantías constitucionales; y como parte permanente en el juicio de amparo, según se acaba de examinar.

Y sin embargo, todavía en una labor permanente, los artículos 113 y 157 de la Ley de Amparo le señalan al Ministerio Público Federal la

corresponsabilidad —en unión del juez del proceso—, para que ningún juicio de amparo se archive sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se hubiere concedido al agraviado la protección constitucional, o apareciere que ya no hay materia para la ejecución; o bien para cuidar que los juicios de amparo no queden paralizados, contribuyendo así para que se provea lo que corresponda hasta que se dicte la sentencia pertinente.

Estas obligaciones evidentemente no las asume el Ministerio Público Federal como parte estricta en el juicio de amparo, sino en su calidad de auxiliar del juez o del tribunal, para que se obtenga la pureza en los trámites del juicio de amparo, y para que se cumplan sus mandatos. Y este auxilio a los jueces y tribunales de amparo se reafirma al intervenir en las resoluciones en materia de suspensión, sobre todo para que ésta no signifique perjuicio al interés social, ni contravenga disposiciones de orden público.

Queda a cargo exclusivo del Procurador General de la República —y ya no de sus agentes—, dos funciones de la más alta jerarquía constitucional: opinar o denunciar la existencia de tesis contradictorias de los tribunales correspondientes en materia de amparo —Salas de la Suprema Corte o Colegiados de Circuito—, y establecer criterios jurisprudenciales que deban seguirse en lo sucesivo —en calidad de jurisprudencia obligatoria—, con la misma fuerza que si fueren mandatos ordenados en ley del Congreso; y finalmente, en la intervención privilegiada en la nueva facultad atrayente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual muchos estudiosos quieren ver un *writ of certiorari* a la mexicana.

Frente a la trascendental reforma constitucional y reglamentaria que aparta para la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuestiones de estricta constitucionalidad —dejando bajo la responsabilidad de los Tribunales Colegiados de Circuito el control de la legalidad—, esta atribución puesta al cuidado de algunos miembros que componen el Poder Judicial de la Federación, y del Procurador General de la República, con exclusión de partes o sujetos jurídicos interesados en interponer recursos para alargar maliciosamente los procesos, resulta especialmente destacable, con la correspondiente ubicación del Procurador General de la República en calidad de activo colaborador no sólo del rescate de la constitucionalidad sino de la misma legalidad, ya que así Corte y Procurador podrán hacer notar que un asunto de esta última naturaleza —que no plantea ningún problema de constitucionalidad—, tiene sin embargo un interés general, o servirá para crear pre-

cedentes que deben merecer la especial atención e intervención de la Corte, para tomar conocimiento y resolver una cuestión que es muy importante para la justicia del país.

Valía la pena detenerse, como lo hemos hecho, en este capítulo de la procuración de justicia en el juicio de amparo, ya que las someras reflexiones que hemos resaltado al respecto podrán abrir a los juristas un campo vital que aún tiene mucho camino que recorrer.

No es el momento de analizar otras muchas funciones precisadas constitucionalmente por el artículo 102, que ordena la intervención del Procurador General de la República en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, ni en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales. Pero sí en cambio (y sin mandato constitucional expreso, porque no se requiere semejante apoyo para el desempeño de funciones adicionales), precisar que existe una importante intervención de las Procuradurías de Justicia y de sus Agentes del Ministerio Público, en materia de juicios civiles, vigilando los intereses de los menores o incapaces, de los ausentes o de los ignorados, y de otro número importante de personas, instituciones o situaciones jurídicas, que no tienen representación o forma de expresión, y que deben merecer un apoyo y auxilio eficaz. Apuntamos también la intervención de las procuradurías en diversos trámites administrativos, en los cuales se juzga importante o necesario obtener la opinión o el auxilio de ellas o sus agentes para mejor proveer actos de autoridad.

Sin embargo, en esta exposición sobre la procuración de justicia, y por tratarse de una novedad introducida en la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es mi deseo analizar con mayor detenimiento una reciente función en materia penal, que aún no es operable, y cuya necesidad de reglamentación adecuada resulta pertinente y de especial vigencia.

El artículo 7º de la Ley Orgánica de la Procuraduría —en donde se enumeran las atribuciones del Ministerio Público Federal en materia de persecución de los delitos del mismo fuero—, en su fracción III menciona:

III. Impugnación, en los términos que la ley prevenga, de las sentencias definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponde al Ministerio Público.

La explicación que se da a esta nueva forma de impugnar las sentencias definitivas, según el texto preparado por la Procuraduría

General de la República, y con evidente inspiración en los conceptos expresados frecuentemente por su titular, doctor Sergio García Ramírez, textualmente dice:

Particular interés ofrece la atribución que la fracción III del artículo 7 de la nueva Ley Orgánica da al Ministerio Público Federal para impugnar sentencias penales definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponde al Ministerio Público.

Esta novedad introducida en la Ley Orgánica de la Procuraduría General, no se confunde con la impugnación mediante recursos ordinarios, que la propia Ley menciona separadamente, al final de la fracción II de ese artículo, y que ya existe en el sistema actual de enjuiciamiento. La Ley Orgánica abre aquí la puerta para la impugnación por amparo o, si se prefiere, por revisión o casación. No existe aún el procedimiento para que esto ocurra; simplemente se han planteado la facultad y la intención.

Acaso será difícil que se reconozca al Ministerio Público el carácter de quejoso en un juicio de amparo directo, en vista de la tradicional y arraigada concepción del amparo como medio de tutela de garantías individuales, entre éstas el control de legalidad, pero siempre cabe plantear el asunto dentro de una perspectiva similar a la que ya permite a órganos administrativos impugnar ante la jurisdicción federal, en forma de revisión, las resoluciones materialmente jurisdiccionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

En la anterior transcripción no puede captarse con hondura cuál es esa afectación a los intereses de la sociedad de gravedad tal que haya motivado al Congreso Federal a otorgar —a iniciativa del Ejecutivo Federal—, una facultad al Ministerio Público Federal que evidentemente no está reglamentada. A pesar de ello se ha querido dejar constancia de su previsión y mención expresa.

Por ello vale la pena ejemplificar para que se logre entender cuáles son esas sentencias definitivas que no sólo resulta interesante impugnar, sino que causan verdadera alarma y conmoción a todo nuestro sistema, vistas las experiencias de la procuración de justicia, sobre todo a nivel federal.

Considérese como ejemplo de esta previsión el que un Tribunal Unitario de Circuito —por razones que no vale la pena especificar aquí—, resuelve la apelación de un sentenciado por un juez de Distrito en primera instancia, recurso que alega como agravio que el delito que se atribuye al apelante se funda en una disposición que el propio Magis-

trado del Tribunal Unitario de Circuito finalmente considera y declara inconstitucional.

Simplemente examina el tribunal de apelación al artículo del Código Penal Federal que es base de la imputación al procesado y sentenciado, y concluye que la disposición legal es inconstitucional, y que por ello no se le pueda aplicar al apelante como lo hizo el juez recurrido. En tal virtud revoca la resolución y ahora lo absuelve, ordenando se le ponga en total y absoluta libertad.

Evidentemente en contra las sentencias dictadas por un Tribunal Unitario de Circuito —al igual que las emitidas por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados—, que fueren contrarias a los interesados, aquéllos pueden interponer el amparo directo para que los Tribunales Colegiados de Circuito competentes decidan si se otorga la protección constitucional solicitada. Pero bajo nuestro sistema actual, el Ministerio Público, en calidad de tal no puede interponer la acción de amparo. Y no existe otra acción diversa para impugnar el abuso que ha cometido un Tribunal Unitario de Circuito al invadir la función de hacer valoraciones de constitucionalidad que corresponden a los jueces y tribunales de amparo en forma exclusiva, y bajo su personal criterio poner en absoluta libertad a un procesado y sentenciado.

Similares y aun mayores consideraciones podrían hacerse en materia de amparo penal, respecto de aquellas sentencias definitivas de segunda instancia que absuelvan a un procesado y sentenciado, contra constancias expresas de los autos, o bajo cualquier otro concepto inconsistente.

Una gran laguna en nuestras disposiciones legales existía —y de hecho persiste a la fecha—, a este respecto, y fuera de responsabilidades personales que se pueden exigir a los Magistrados que siguen estos procedimientos, las sentencias definitivas quedan firmes y son perfectamente válidas e inimpugnables. Hay ejemplos concretos a este respecto, que no es el caso mencionar.

Lo anterior puede ilustrarse con estas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia respecto al papel de la Institución como promotora del amparo en nombre de la Sociedad:

No puede el Ministerio Público promover amparo en nombre de la sociedad en general, porque este recurso ha sido creado para proteger a los individuos contra la acción del Estado, cuando ella

ataca garantías individuales, y a tanto equivaldría como conceder el amparo al Estado contra el Estado.

(Quinta Época, Tomo IX, Pág. 346).

Conforme a la Constitución General, el Ministerio Público Federal, tiene las siguientes atribuciones: ejercitar la acción penal y defender los intereses de la Federación ante los tribunales, ejercitando las atribuciones que le confiera la Constitución y las leyes; pero no puede solicitar amparo cuando obra en representación de la sociedad, ejercitando la acción penal, pues las garantías que otorgan los artículos 20 y 21 de la Constitución, están constituidas en favor del acusado y no en beneficio del acusador o denunciante, y mucho menos en favor del Ministerio Público, cuando obra en representación de la sociedad.

(Quinta Época, Tomo XXVIII, Pág. 2106).

Esto recuerda el controvertido tema del *amparo social*, o sea aquél que contrariamente al principio, históricamente sostenido, de que la acción de amparo no puede plantearse más que por persona directamente agraviada por el acto de autoridad, y sostiene que ante los derechos sociales instaurados por la Constitución de 1917 —sin enfrentarse a los derechos individuales—, debe crearse para el futuro una acción paralela a la actual, ahora por violación de los derechos que afectan a una clase, a un grupo, o bien a toda la sociedad en general en defensa de libertades o privilegios que la Constitución establece en lo general como podrían ser los que se refieren a los artículos de primera necesidad, a la protección al ambiente, o a las condiciones materiales en donde se desenvuelve el individuo para que las pueda defender con eficacia. No se afirma que forzosamente deba plantearse la acción social de amparo por el Ministerio Público Federal, sino por quien resulte legitimado por afectar sus derechos sociales, pero en materia penal por sentencias absolutorias de última instancia sí podría hacerla el Procurador General, si se llegare a crear esa acción, y en representación de la sociedad.

Pero ante la realidad actual sería contradictorio se propusiera un reconocimiento de la acción de amparo al Ministerio Público Federal, para combatir sentencias absolutorias de segunda instancia, rompiéndose el sistema de defensa de los derechos fundamentales o derechos humanos de los individuos, mediante el ejercicio de una acción que persiga ahora la defensa de supuestos derechos para la función pública.

Por otra parte volver a crear una casación —dentro de la cual el Ministerio Público sí es admitido para impugnar sentencias absolutorias

de segunda instancia—, o un recurso de súplica, que ya se creó y desapareció en su momento, tampoco parece la solución adecuada, ya que equivaldría a disfrazar la actual acción para crear la que propiamente sería de amparo, y otra de casación o súplica; la primera para los individuos, y las segundas para los funcionarios, que vendría a ser en deterioro de nuestra tradición jurídica, y a los altos beneficios que hemos obtenido mediante el mejor de nuestros procesos en defensa de la Constitución.

En mi concepto personal tenemos, en cambio, tradiciones que pudieran servirnos como modelo en paralelo para al mismo tiempo obtener la integración de nuestro sistema constitucional, sin involucrar al proceso de amparo en esta solución, sobre todo a la vista de la forma en que el amparo ha venido devorando a instituciones que en otros países tienen vida independiente, como podrían ser la revisión constitucional para impugnar leyes contrarias al texto de la Constitución, la propia casación, el contencioso administrativo, los juicios laborales por afectación de los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, y otras similares.

Debe concluirse entonces —a la manera como se explica en la publicación de la Procuración—, que el mejor modelo a seguir en este caso sería la Revisión Fiscal.

Recordemos que en la Revisión Fiscal se plantea un problema similar respecto de las sentencias dictadas por las Salas Regionales o la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, contra cuyas resoluciones se admite una impugnación que, si se refiere a la del particular perdidoso corresponde a la vía del amparo directo contra la sentencia. Pero si el perdidoso en ese juicio es la autoridad fiscal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), esta autoridad no puede pedir amparo por violación de garantías individuales —de las cuales carece—, y por tanto debe recurrir a la Revisión Fiscal, que hasta últimas fechas era del conocimiento de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, por establecerlo en su tiempo así el tercer párrafo del artículo 104 constitucional, precisamente contra resoluciones definitivas de los tribunales de la contencioso-administrativo, y que ahora con la última reforma a dicho artículo 104 está previsto en la fracción I-B otorgándole jurisdicción a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocerlos y resolverlos. Precisemos que estas disposiciones —la derogada y la vigente—, sujetan a las Revisiones a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución dicta para la revisión en amparo indirecto, si bien se está refiriendo a un procedimiento total-

mente diferente al amparo, y constituye un recurso esencialmente diverso pero similar. La disposición constitucional precisa que contra las resoluciones que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Con estas bases es bien claro que a similitud de la Revisión Fiscal se puede crear la Revisión Penal, contra sentencias definitivas absolutorias de segunda instancia, que se asemejaría igualmente a los juicios de amparo en revisión del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, pero sin que constituya acción de amparo, superando así la objeción ya examinada al respecto, y que podría ser ejercitada nada más por el Procurador General de la República. Sería de reflexionarse si los Procuradores Generales de Justicia del Distrito Federal y de los Estados pudieran impugnar o no las sentencias de segunda instancia del orden común, pero ésta es una opción en la cual no insistiré por pertenecer a un manejo hacia el futuro que aún no se está presentando, y que no es del caso abordar.

Por ello habría que preparar las reformas correspondientes a la fracción I del artículo 104 constitucional, y posiblemente adicionar una fracción I-C, para establecer la Revisión Penal.

Además, y para dar el fundamento suficiente a esta importante reforma, habría necesidad de introducir modificaciones y adiciones consiguientes tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como la mención correspondiente en el Código Federal de Procedimientos Penales, para crear un artículo subsecuente al 398 bis actual, en que se crearía la Revisión Penal, y hacer las adaptaciones pertinentes para implantar la reforma.

Los caminos de la procuración de justicia, como puede observarse, son múltiples, y nuevas rutas están ya planteadas en leyes vigentes —como lo es la fracción III del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República—, y otras están por presentarse eventualmente.

En resumen: la administración de justicia plantea la disyuntiva de procurarla e impartirla. Hemos dado fe de un esquema de la procuración de justicia, fuertemente vinculada con su impartición, pero que se ubica en campo fundamentalmente diferenciado y con problemática distinta.