

NECESARIA DIVERSIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

Se ha sostenido, y así aparece de su gestación parlamentaria, que el Ministerio Público Federal es una institución que representa a la sociedad en las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas y que son: la persecución de los delitos del orden federal ante los tribunales y su intervención en la administración de justicia impartida por los órganos judiciales de la Federación, primordialmente en los juicios de amparo, pues como dice don Alfonso Noriega:

Tenemos la convicción e insistimos en ello de que esta función es la más delicada que incumbe a la Procuraduría General (o sea, a dicha Institución, agregamos), toda vez que se relaciona con la defensa misma de la pureza de la Constitución y con la vigencia y mantenimiento del régimen de libertades individuales, que es, a nuestro juicio, la esencia misma de nuestro sistema y la columna vertebral del régimen constitucional.

(Prólogo a la monografía intitulada **La Misión Constitucional del Procurador General de la República**, de los licenciados Luis Cabrera y Emilio Portes Gil. Segunda edición, 1963, p. 18). Las facultades en que se apoyan esas funciones se prevén en los artículos 102 y 107, fracción XV, constitucionales, aunque este último precepto, tratándose del juicio de amparo, personifique al Ministerio Público Federal en el Procurador General de la República o en el agente que éste designare.

En lo que atañe a su función persecutoria, se ha dicho que la mencionada institución es de buena fe, en cuanto que no tiene la proclividad de acusar, sistemática, inexorable e inexcusablemente a toda persona contra quien se formule alguna denuncia por algún hecho que se suponga delictivo, sino que, actuando como una especie de pre-juzgador, debe terminar su presunta responsabilidad penal mediante la ponderación imparcial de los elementos de convicción que se allegue oficiosamente o que se le proporcionen. Ya en 1932, cuando fungió como procurador general de la República, Don Emilio Portes Gil afirmaba que:

La acusación sistemática del Ministerio Público sería en esta época una remembranza inquisitorial muy ajena a las nuevas orientaciones del Derecho

Público y del Derecho Penal Moderno, que de expiatorio está pasando a ser protector, al mismo tiempo que de los intereses individuales, de los intereses sociales.

(Circular de 13 de septiembre de 1932. Inserta en la monografía mencionada, páginas 31 a 33).

Por lo que concierne a su intervención en la administración de la justicia federal, el Ministerio Público debe ser un leal colaborador de los órganos jurisdiccionales, en el sentido de que, dentro del cuadro de su competencia constitucional y legal, vele por la estricta e imparcial aplicación de la ley en los actos decisorios y en la secuela procesal, a efecto de que, como ordena el artículo 102 del código supremo, "los juicios se sigan con toda regularidad" y se logre la prontitud y expedición que deontológicamente deben tener. Esa intervención en la materia de justicia, según el pensamiento de don Luis Cabrera tiende a hacer fructíferos "los esfuerzos por la conquista del derecho", los que "serían estériles si no se vieran ayudados por la acción oficial de un representante de la sociedad que ayude en la lucha por el derecho, es decir, un órgano del poder público que se encargue de vigilar la aplicación de la ley, ilustrando a los jueces y ejercitando las acciones del orden público en defensa de la sociedad; este órgano es el Ministerio Público".

Las funciones que se acaban de reseñar son las que constitucionalmente incumben al Ministerio Público Federal como institución social, correspondiendo su desempeño a los distintos órganos que lo integran dentro del sistema jerárquico establecido por la ley respectiva y en el que el procurador de la República tiene la categoría suprema. Ahora bien, este funcionario, individualmente considerado, está investido con facultades específicas distintas de las que conciernen a las expresadas funciones. Tales facultades las tiene en su carácter de "procurador de la República", es decir, de "representante de la Federación", (En efecto, si "procurador" significa "representante jurídico" es evidente que el "procurador de la República" representa jurídicamente a ésta como equivalente a "Estado Federal" o "Federación"), en los casos que señala el artículo 102 constitucional, pudiendo al respecto intervenir "personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los poderes de un mismo Estado" (párrafo tercero); tener injerencia, por sí o por conducto de alguno de los agentes del Ministerio Público en todos los negocios en que la Federación sea parte, en los casos de los diplomáticos y cónsules generales, y en los demás en que deba intervenir dicha ins-

titución (párrafo cuarto); y fungir como consejero jurídico del gobierno (párrafo quinto). (Respecto de esta última función, don Alfonso Noriega considera que "es, sin duda alguna, una muy importante novedad introducida por la Constitución de 1917 y consignada por primera vez en el proyecto que don Venustiano Carranza, como Primer jefe del Ejército Constitucionalista, presentó a la consideración del Congreso Constituyente de Querétaro").

Del cuadro de facultades constitucionales que respectan al Ministerio Público Federal como institución y al Procurador General de la República como funcionario individualmente considerado, se advierte que éste puede desempeñar una dualidad de funciones que se antojan incompatibles, según lo demostraremos a continuación. Como jefe del Ministerio Público Federal, es obvio que el procurador pueda ejercitar las atribuciones que competen a esta institución consistentes en la persecución de los delitos federales ante los tribunales correspondientes y en su injerencia en la administración de justicia en el fuero general y específicamente en el juicio de amparo, atribuciones que tienden substancialmente a que se observen o cumplan las normas constitucionales y legales en todos los casos en que el aludido funcionario tiene competencia para intervenir. Por otra parte, el procurador, individualmente considerado y con prescindencia de su carácter de jefe del Ministerio Público Federal, es el representante jurídico de la Federación y el consejero o asesor de su gobierno teniendo, bajo estas calidades, la misión de defender los intereses y derechos de la entidad que representa. Ahora bien, como jefe de la citada institución, el procurador debe siempre actuar imparcialmente, sin tomar partido en favor de ninguno de los sujetos que contiendan en los procesos federales en que tenga intervención a guisa de "parte equilibradora"; y en cuanto a los juicios penales debe obrar con la buena fe que debe distinguir al comportamiento jurídico social del Ministerio Público, titular exclusivo y excluyente de la función persecutoria de los delitos del orden federal. Al través de la investidura mencionada, el procurador debe gozar de independencia en el sentido de no estar vinculado, en una relación de subordinación jerárquica, a ningún otro órgano del Estado y ni siquiera al Presidente de la República. Tampoco debe favorecer las pretensiones de ninguna de las partes en los procesos federales, pues entre éstas y dicho funcionario no debe existir ningún litisconsorcio activo o pasivo.

Ahora bien, las atribuciones del procurador como representante jurídico de la Federación involucran necesariamente esa vinculación y ese litisconsorcio y, por ende, la mencionada parcialidad. En efecto, el multicitado funcionario es inferior jerárquico inmediato del Pre-

sidente de la República, quien lo puede nombrar y remover libremente, y atendiendo a la índole misma de la representación jurídica que ostenta, tiene la obligación de preservar y defender los intereses del Estado Federal, máxime si se toma en cuenta que es, además, el consejero jurídico de su gobierno. No es conveniente para el buen funcionamiento de las instituciones jurídicas y la consecución de las finalidades que persiguen que en un mismo órgano estatal converjan funciones incompatibles, convergencia que se registra dentro del ámbito competencial del procurador, quien, por ser simultáneamente jefe del Ministerio Público Federal y representante jurídico de la Federación, siempre se encuentra ante un dilema potencial o actualizado. En efecto, la primera calidad lo constriñe a velar por el acatamiento cabal y la debida aplicación de las normas constitucionales y legales que deben servir de base para la solución atingente de las controversias jurídicas en que intervenga con legitimación distinta de la de las partes. Este deber lo tiene que cumplir a pesar de que su observancia signifique la afectación de los intereses de la Federación, y como al mismo tiempo es representante jurídico de esta entidad, tiene la obligación de pretender que los fallos que se dicten en los juicios en que su representada sea parte, sean favorables a ésta.

La incompatibilidad constitucional a que nos referimos fue señalada con toda precisión y con acopio de argumentos por el licenciado Luis Cabrera en una ponencia que presentó en el Congreso Jurídico Nacional celebrado durante el mes de septiembre de 1932 bajo el patrocinio de la Barra Mexicana de Abogados. En dicha ponencia el mencionado jurista propugnó la escisión de las dos especies de funciones encomendadas al procurador en el sentido de que se relevara de la jefatura del Ministerio Público Federal y se adscribiera este cargo a otro funcionario distinto, para que aquél conservara las facultades inherentes a la mera representación jurídica de la Federación. El pensamiento de Cabrera, impregnado de irrefutables razones y expuesto en expresiones claras, contundentes y a veces irónicas, no puede pasar inadvertido para todo aquel que aborde el tema que ocupa nuestra atención, pues a pesar del tiempo transcurrido desde que lo externó, las proposiciones que lo condensan y los argumentos que las apoyan no han dejado de tener una actualidad tan imperiosa que exige las reformas constitucionales sugeridas por tan célebre y sagaz personaje de nuestra historia post-revolucionaria. Por estos motivos consideramos indispensable entresacar de su importante y trascendental ponencia algunos párrafos en los que demuestra la incompatibilidad entre la función del procurador como jefe del Ministerio Público Federal en lo tocante a su intervención como parte

en el juicio de amparo y sus obligaciones como representante jurídico de la Federación y como consejero del gobierno federal.

Al respecto afirma Cabrera:

La función más trascendental de todas las que se han confiado al Ministerio Público es la de intervenir como parte en los juicios de amparo en que se trata de impedir la violación de garantías constitucionales.

La función del Ministerio Público en materia de amparo es, como he dicho antes, la más alta y la más trascendental de las que la ley le asigna, porque significa la intervención de ese órgano para vigilar que los tribunales apliquen la Constitución.

Esta función —en México— es notoriamente incompatible con el carácter de subordinación al Poder Ejecutivo, que tiene el Ministerio Público en su calidad de consejero jurídico y representante judicial del mismo Poder.

El Procurador General de la República es, además, conforme a la nueva Constitución el Consultor Jurídico del Gobierno.

Esta novedad tan importante se debe a los sesudos estudios hechos por el señor Lic. Dn. José Natividad Macías, como preparación al proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente por el C. Dn. Venustiano Carranza.

Este carácter de Consultor Jurídico del Gobierno es notoriamente incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, pues especialmente al intervenir el Ministerio Público en la materia de amparo no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución y de Consejero del Gobierno en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiera ejecutado, precisamente bajo el patrocinio y conforme a la opinión del Procurador General de la República en sus funciones de Consejero de Gobierno.

En mi opinión debe reformarse la Constitución de la República en todo lo que se refiere a la composición del Poder Judicial y del Ministerio Público haciendo una verdadera revolución en la administración de la justicia.

Propongo, en consecuencia, las siguientes bases para modificar el artículo 102 constitucional. Adrede no he querido entrar en los detalles de redacción de las reformas mismas, porque en mi concepto esto no puede hacerse sino cuando se haya reformado la composición de la Suprema Corte de Justicia.

I. El Ministerio Público debe ser una institución encargada exclusivamente de vigilar por el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes.

II. El Ministerio Público debe ser el guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y el defensor de las garantías constitucionales, interviniendo

do en todos los asuntos federales de interés público y ejercitando las acciones penales con sujeción a la ley.

III. El jefe del Ministerio Público debe ser designado por el Congreso de la Unión ser inamovible y tener la misma dignidad que los Ministros de la Suprema Corte.

IV. El jefe del Ministerio Público debe formar parte de la Suprema Corte y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de delegados.

V. El Ministerio Público debe ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial.

Independientemente de la Institución del Ministerio Público habrá un abogado o Procurador General de la Nación.

1. El abogado general de la Nación será un órgano del Poder Ejecutivo y dependerá directamente del Presidente de la República con la categoría de Secretario de Estado.

2. El abogado general representará a la Federación en los juicios en que ésta fuere parte, y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando éstas litiguen como actores o como demandado.

3. El abogado general será el Consejero Jurídico del Gobierno y el jefe nato de los Departamentos Jurídicos de las diversas dependencias administrativas.

4. Un consejo encabezado por el abogado general fijará las normas de interpretación oficial de las leyes para los efectos de su aplicación concreta por cada una de las Secretarías y Departamentos.

(La Misión Constitucional del Procurador General de la República, pp. 60, 61, 62, 69 a 71).

Considero que la muy acertada opinión del licenciado don Luis Cabrera no ha dejado de tener actualidad, principalmente cuando en este Segundo Congreso Nacional de Derecho Constitucional se va a tratar el tema de "La Función Constitucional del Ministerio Público". Estimo de suma importancia y hasta necesario que se distingan o discriminen las dos funciones totales que tiene a su cargo el Procurador General de la República. Como ya lo hizo notar dicho distinguido jurista, el expresado funcionario debe ser, como hasta ahora, el representante jurídico de la Federación o del Estado Mexicano en los juicios en que sea parte y Consejero Jurídico del Presidente de la República. Se le deben segregar, por ende, las atribuciones que tiene como Jefe del Ministerio Público Federal en lo que concierne a la

investigación y persecución de los delitos y de sus autores en el orden federal. Esta segregación impone la necesidad de reestructurar constitucional y legalmente la institución del Ministerio Público Federal, que deberá estar a cargo de un alto funcionario distinto del Procurador General de la República. Para lograr estos propósitos es desde luego indispensable reformar el artículo 102 de la Constitución Federal y otras disposiciones correlativas para escindir con toda claridad las dos funciones incompatibles que hasta ahora ha desempeñado el Procurador. Esta pretensión tiene el aval intelectual de un hombre insigne y valioso como don Luis Cabrera, quien seguramente reiteraría en este Congreso su pensamiento sobre tan trascendental cuestión.

Ignacio BURGOA ORIHUELA