

## NECESARIA DIVERSIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Ignacio BURGOA ORIHUELA

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.<sup>1</sup>

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 inexceptionalmente a toda persona contra quien se formule alguna denuncia por algún hecho que se suponga delictivo, sino que, actuando como una especie de prejujador, deber de-

<sup>1</sup> Noriega, Alfonso, "Prólogo", en Cabrera, Luis, y Portes Gil, Emilio, *La misión constitucional del procurador general de la República*, 2a. ed., 1963, p. 18.

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 expiatoria está pasando a ser protector, al mismo tiempo que de los intereses individuales, de los intereses sociales”.<sup>2</sup>

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, vela 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 de 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 jurídico”. Es evidente que el “procurador de la República” representa jurídicamente a ésta como equivalente a “Estado

<sup>2</sup> Circular de 13 de septiembre de 1932, en *ibidem*, pp. 31-33.  
DR. © 1998  
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

federal” o “Federación”, en los casos que señala el artículo 102 constitucional, pudiendo al respecto intervenir “personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución” (párrafo tercero); tener ingerencia, por sí o por conducto de alguno de los agentes del Ministerio Público federal, 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 institución (párrafo cuarto).

Del cuadro de facultades constitucionales en lo que respecta 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 puede ejercitar las atribuciones que competen a esta institución que consisten en la persecución de los delitos federales ante los tribunales correspondientes y en su ingerencia en la administración de justicia en el fuero federal y específicamente en el juicio de amparo, atribuciones que tienden sustancialmente 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 prescindiendo de su carácter de jefe del Ministerio Público federal, es el representante jurídico de la Federación. Bajo esta calidad, tiene 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 competencia 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, jerárquicamente inmediato del presidente de la República, quien lo puede nombrar, con aprobación del Senado, 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.

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 tiene que cumplirlo 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 a los juicios en que su representante comparezca como 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 le 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 aquél 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 argumen-

tos que la 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 posrevolucionaria. 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 que fue.

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. don José Natividad Macías, como preparación al proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente por el C. Don 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 del 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 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 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 de Poder Ejecutivo y dependerá directamente del Presidente de la República con la categoría de Secretaría 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.<sup>3</sup>

Considero que la muy acertada opinión del licenciado don Luis Cabrera no ha dejado de tener actualidad. Estimo de suma importancia y hasta necesario que se distingan o discriminen las dos funciones torales 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. 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

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 60-62 y 69-71.

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 contexto su pensamiento sobre tan trascendental cuestión.

Por otra parte, el Ministerio Público federal, en el ámbito respectivo, y el Ministerio Público de las diferentes entidades federativas no debe estar vinculado a los poderes Ejecutivos correspondientes. La procuración de justicia es esencialmente distinta de la administración pública. Por consiguiente, el Ministerio Público federal o local debe estructurarse en una institución autónoma, que debe proclamarse en la Constitución, en las Constituciones locales y en la legislación secundaria. Esta autonomía implica que el jefe del Ministerio Público no debe ser nombrado por el presidente de la República o por los gobernadores de los estados en sus respectivos ámbitos, y mucho menos debe ser removible libremente por tales funcionarios. Sería conveniente, y hasta necesario, que el jefe del Ministerio Público federal y los jefes del Ministerio Público local sean designados dentro de un nuevo sistema constitucional y legal en el que tengan ingerencia la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México o las facultades o escuelas de derecho de las universidades públicas de los estados, en el sentido de proponer ante el Senado o ante los Congresos de las entidades federativas una lista de los juristas que reúnan las imprescindibles calidades para ocupar y desempeñar dicho elevado cargo. La intervención de tales instituciones académicas deberá normarse detalladamente y con toda precesión y claridad en las correspondientes leyes orgánicas.

Por lo que respecta al procurador general de la República, como representante judicial de la Federación, su nombramiento y remoción deben corresponder al Ejecutivo federal, bajo el entendido de que se trata de un cargo distinto del de jefe del Ministerio Público federal, en los términos de las consideraciones que anteceden. En cuanto a los procuradores de justicia de los estados, en su carácter de representantes judiciales de los mismos, su nombramiento y remoción deben incumbir a los Ejecutivos locales.

Según lo hemos recordado, las ideas expuestas por don Luis Cabrera y por el maestro Alfonso Noriega Cantú en lo que concierne a la separación de las dos funciones ya aludidas siguen vigentes como imperativo que debe acatarse para mejorar la procuración de justicia que estará a cargo del Ministerio Público y de su jefe, como lo proclaman los artículos 21 y 102 de la Constitución, con el objeto de consolidar su autonomía como factor de mejoramiento en la citada función pública.

Estas ideas conducen a la conclusión de que debe haber dos funcionarios distintos: el jefe del Ministerio Público y el procurador de la República o de los estados. Esta dualidad eliminaría la incompatibilidad funcional que se registra en el solo cargo de procurador, y que presenta los inconvenientes que ya se han reseñado.