

LA MISION CONSTITUCIONAL  
DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA\*  
1932.

LIC. LUIS CABRERA - LIC. EMILIO PORTES GIL.

**PROLOGO.**

Político, jurista y escritor, el licenciado don Emilio Portes Gil, es un ejemplo vivo y auténtico de fecunda inquietud intelectual a quien se debe la promoción y el sostenimiento de diversos organismos culturales. En todas sus tareas, se define siempre un valor humano. Dedicado desde muy joven, por vocación natural al difícil arte de la política, llegó a la cima de las aspiraciones de quienes cultivan esa escabrosa y complicada actividad, al ser designado el año de 1928 Presidente de la República, cargo que desempeñó con particular atingencia e indudable habilidad, en circunstancias en extremo difíciles de nuestra historia.

Más tarde, concluido su mandato, ejerció su profesión y el año de 1932 fue nombrado por el entonces Primer Magistrado de la Nación, Procurador General de la República.

Al funcionario que ejerce este cargo, nuestra Ley Fundamental confiere facultades de una extraordinaria importancia; pero por causas desconocidas -al menos para mí-, los gobernantes casi nunca le reconocen ni le conceden la categoría que le corresponde y ni siquiera se preocupan porque cumpla debida y adecuadamente, la noble, alta y trascendental tarea que nuestra Constitución le señala.

Don Emilio Portes Gil, al aceptar el delicado puesto de Procurador General de la República, con conciencia muy clara y firme de jurista y de político, se dio cuenta, recto y cabal, de cuál era la función que le correspondía dentro del cuadro de nuestras instituciones jurídicas. Comprendió plenamente la tarea que debería realizar, y durante su gestión, fue en verdad el consultor jurídico del Gobierno Nacional; y ejerció las funciones de Jefe del Ministerio Público Federal y representante legal de la Federación.

Al iniciar sus actividades como Procurador, el señor licenciado Portes Gil, dirigió a los Agentes del Ministerio Público Federal, la Circular número 1, en la que, de una manera concisa y clara, pero llena de sentido, precisó: "Para los gobiernos emanados de la Revolución el Ministerio Público es y debe ser, por definición, una institución de buena fe y hasta de equidad, cuando sea preciso, entendida ésta como complemento y realización de la justicia..." "La Procuraduría de la República debe cumplir con la función de órgano regulador de la administración de justicia, mediante colaboración a base de probidad y de independencia con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que este Alto Tribunal realice la supremacía jurídica como postulado de nuestro Derecho Constitucional..." "Esa función reguladora no puede existir sin un Ministerio Público con unidad y con responsabilidad: sin la primera su función es anárquica y dispersa y la amplitud de facultades que la Constitución ha dado a la institución, lejos de ser benéfica resulta perjudicial, sin la segunda, es decir, sin responsabilidad, no hay institución, ni pública ni privada, que pueda realizar fines de verdadera utilidad para la colectividad." "El Ministerio Público sirve lealmente al Ejecutivo, del que forma parte, defendiendo los intereses materiales y morales del Gobierno; prestando eficaz ayuda a sus diversas dependencias; salvaguardando al fisco; pero al mismo tiempo como servidor de la colectividad, procurando que las garantías que la Constitución otorga a los individuos se respeten, así como las normas tutelares del procedimiento, porque sería grave error que la Institución se solidarizara por sistema con los intereses de las autoridades, cuando éstas aparecieran como responsables de la violación de las leyes..."

Nunca, desde que se creó el cargo de Procurador General de la Nación, se había hablado con tanta claridad y justeza de las atribuciones de este funcionario, ni tampoco tenemos noticia de que se hayan reiterado estos juicios en ocasión posterior.

Por aquellos días -septiembre de 1932- se efectuó en la ciudad de México un Congreso Jurídico Nacional, y uno de los espíritus más finos y sutiles que produjo nuestra

---

\* Publicación de la Procuraduría General de la República. México, edición de 1982.

revolución, jurista de gran sensibilidad y argumentación maciza y demoledora, dueño y señor, por otra parte, del sentido de la ironía y de los secretos resortes de la dialéctica, don Luis Cabrera, aprovechó la coyuntura para elaborar un estudio sobre la Misión Constitucional del Procurador General de la República, que presentó a la consideración del mencionado Congreso, con el elegante pretexto -muy propio de su espíritu travieso-, de felicitar al licenciado Portes Gil por la Circular a que nos hemos referido.

El entonces Procurador, ni tardo ni perezoso, se apresuró a presentar, ante el Congreso Jurídico Nacional, otro estudio sobre el mismo tema, que fue leído ante la Asamblea el 29 de septiembre de 1932.

Uno de estos trabajos fue publicado en un folleto, ahora totalmente agotado, cuya posesión constituye un orgullo para los coleccionistas y para los estudiosos de nuestras instituciones políticas. Nos atrevemos a afirmar que este folleto constituye un pequeño tesoro, porque, desgraciadamente, carecemos de una bibliografía digna por su cantidad y calidad acerca de nuestra Constitución de 1917. Efectivamente, como en otra ocasión afirmamos: “Bajo el influjo de don Ignacio Vallarta, el más grande de nuestros jueces federales -y posteriormente de don Emilio Rabasa, el más brillante de nuestros constitucionalistas-, la Carta Magna de 1857, contó con glosadores meritisimos, cuya obra colaboró con la jurisprudencia para formar un derecho público mexicano de relieves singularmente originales. Pero, por motivos que no son del caso examinar, la vigente constitución de 1917 no ha corrido con la misma suerte tocante a intérpretes dignos del abolengo jurídico del país”.

En esta situación, debemos reconocer que hasta donde llega nuestra información -y tenemos la creencia de que es completa en este punto-, los estudios de los señores licenciados Portes Gil y Cabrera, complementados con el texto de la Circular Número Uno a que nos hemos referido, son el único comentario serio y digno de consideración, sobre la institución del Procurador General de la República y sobre sus funciones propias en el cuadro general de nuestra organización constitucional. Como veremos más adelante, en ellos se encuentra una incisiva crítica -en el más noble sentido del vocablo-, sobre como se han ejercido esas funciones y cuál debe ser la recta y jurídica actuación del Procurador.

Don Emilio Portes Gil, dando cause a su inquietud y a su gran capacidad de acción, ha decidido editar el texto de los dos estudios -el suyo propio y el del licenciado Cabrera-, así como el de la Circular Número Uno que los provocó y algunas cartas incidentales. Esto es lo que el lector tiene a la vista en el volumen que prologo, no por merecimientos, sino por la gentileza, que mucho agradezco, del licenciado Portes Gil.

Por lo que se refiere a los antecedentes de la institución del Procurador General de la República, como en muchos otros aspectos de nuestro derecho público (algunos de ellos de importancia fundamental para nuestra vida jurídica, como por ejemplo el artículo 14 Constitucional y el juicio de amparo), debemos reconocer que se encuentran en una doble fuente, expresión natural de los incentivos que impresionaron e influ-

yeron en los creadores de nuestras instituciones políticas. Estas dos fuentes son las siguientes: el derecho hispánico que durante tres siglos rigió nuestro ordenamiento jurídico y formó -se quiera o no- nuestra tradición y nuestra manera de ser, y el derecho norteamericano, modelo vivo y espléndido, que se ofreció a la admiración anhelante de nuestros legisladores, no como una imitación extralógica -cosa que tanto se ha repetido-, sino como una manera justa y adecuada de satisfacer las legítimas aspiraciones en pro de una renovación de las formas políticas que animaban a nuestros ancestros y que tenían, por otra parte, el valiosísimo aval del éxito rotundo -social, político y económico- obtenido en la legislación norteamericana.

El Procurador General, en mi opinión, tiene su antecedente remoto en el Fiscal de las Reales Audiencias que funcionaron durante trescientos años en la Nueva España y en el *attorney general* de la organización judicial de nuestros vecinos del Norte.

Al Fiscal, lo definían Las Partidas de la siguiente manera: “Home que es puesto para razonar et defender en juicio todas las cosas et los derechos que pertenecen a la cámara del Rey” (Ley 12, Tít. 18, Partida 4a).

Y el venerable Escriche en su clásico Diccionario, afirma lo siguiente en la entrada que corresponde a la voz “Fiscal”: “Cada uno de los abogados nombrados por el Rey para promover y defender en los Tribunales Supremos y Superiores del reino los intereses del Fisco y las causas pertenecientes a la vindicta pública”. Y comenta más adelante: “En las leyes recopiladas se le denomina procurador fiscal”... “Había uno para lo civil y otro para lo criminal; el primero entendía en todo lo relativo a los intereses y derechos del fisco y el segundo en lo relativo a la observancia de las leyes que tratan de los delitos y de las penas”... “Pero hoy día el promotor fiscal es un abogado, nombrado permanentemente por el Rey para defender en los Juzgados de Primera Instancia los intereses del fisco, los negocios pertenecientes a la causa pública y las prerrogativas de la corona y de la real jurisdicción ordinaria.” “Entiéndese por Ministerio Fiscal, que también se llama Ministerio Público, las funciones de una magistratura particular que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la sociedad, en cada tribunal”...

La figura del Fiscal fue llevada con facultades muy diversas y complejas a la organización de las Reales Audiencias, núcleo central de la organización política de las colonias españolas en América, creada por los monarcas “para que nuestros vasallos tengan quien los rija y gobierne en paz y en justicia” y que fueron sin duda tribunales de prestigio superior a las audiencias de España, no sólo por el esplendor desplegado por algunas, sino principalmente por su influjo decisivo para la prosperidad y administración de los territorios.

El fiscal de las Reales Audiencias, era, según lo define un comentarista, “la voz e imagen del rey”, y de acuerdo con la Real Cédula de 29 de Agosto de 1570, asistía a la audiencia, aunque no hubiese causas fiscales, y se sentaba en el tribunal al lado del oidor más moderno y debajo de dosel.

Uno de los estudiosos más distinguidos del Derecho Colonial, el señor Enrique Ruiz Guiñazú, profesor de la Uni-

versidad de Buenos Aires, en su magnífica obra "La magistratura Indiana", se refiere en los siguientes términos a la figura y funciones del Fiscal de las Reales Audiencias:

"Los fiscales cuidaban de las causas públicas y de las del soberano. Defendían los pleitos de la real hacienda; seguían los de condenaciones hechas, por los fieles ejecutores a mercaderes y regatones, por lo que vendían y compraban, contrariando las ordenanzas. Hacían la defensa de los oficiales reales. Defendían también, "la jurisdicción, patronazgo y hacienda real"; cuidando "del castigo de los pecados públicos, dando cuenta al rey de todo, y de cuanto más convenga al real servicio."

Seguían las causas de inmunidad ante los jueces eclesiásticos, por sus personas o la de sus agentes. Eran protectores de los indios, para alcanzar justicia conforme a derecho, alegando por ellos en todos los pleitos civiles y criminales en que fueren actores o demandados." Su deber también era reclamar en las audiencias la libertad de los indios, cualquiera fuese su sexo, calidad, servidumbre o su color de esclavitud. En una palabra, estaba a su cargo el patrocinio de las causas y litigios, que activa o pasivamente afectaban al fisco; cuidaban o debían cuidar, de todas las cosas atingentes al soberano y al interés público. Eran, pues, procuradores generales. Existían dos fiscales, uno de los civil y otro de lo criminal; se les guardaban honores y preeminencias. Concurrían a los acuerdos por derecho propio, y en tesis general, puede afirmarse que les comprendían las prohibiciones sancionadas para los oidores; pudiendo ser recusados. Les reemplazaba en ocasiones el "agente fiscal". (Ob. cit. pág. 253.)

Tales son, en mi opinión, los antecedentes hispánicos del Procurador General de la República; pero la verdad de estos antecedentes quedaría mutilada si no trajéramos a cuento la influencia del derecho norteamericano.

Efectivamente, en los Estados Unidos de Norteamérica, los representantes del Ministerio Público en la organización federal son: el *attorney general*, el *solicitor general* y sus *assistants*. Estos cargos son considerados más como correspondientes a funcionarios que a magistrados: de tal manera que tanto en la organización federal, como en la de los estados-miembros, tales puestos son consignados en las constituciones dentro del capítulo de *Executive Offices* y sus funciones definidas con el carácter de "cuasi-judiciales" (*quasi-judicial*).

El *attorney general* de los Estados Unidos es la cabeza del Departamento de Justicia y recibe su designación del Presidente de la República; de cuyo gabinete forma parte. Representa ante la Suprema Corte al Gobierno, en todos los casos en que éste tiene intereses; es, además, el consejero legal del Presidente y de los jefes de Departamento que lo consultan. "El «solicitor general» es un funcionario del Departamento de Justicia, inmediato en rango al «attorney general», de quien es el principal auxiliar o asistente. Su función principal es representar a los Estados Unidos, ante la Suprema Corte y la

«Court of Claims» en todos los casos en que la Nación es parte, o está interesada. Por último, sustituye al «attorney general» en sus ausencias."

(Ver Al Nerinex. *L'Organisation Judiciaire aux Etats Unis* pág. 320 y *Black's Lal Dictionary— Attorney General*.)

Establecidos los antecedentes de la institución, conviene anotar, de una manera muy breve, su desenvolvimiento en el derecho patrio. Y decimos muy brevemente, porque tales referencias constan, en su mayor parte, en el texto de los trabajos que son objeto de la publicación que prologan estas notas.

En la Constitución de Apatzingán (1814) -"el esfuerzo legislativo revolucionario más audaz y más vigoroso que se ha hecho en toda nuestra historia"-, según afirma don Luis Cabrera, encontramos el artículo 181, que estatuye: "El Supremo Tribunal de Justicia se compondrá por ahora, de cinco individuos, que por deliberación del Congreso podrán aumentarse", previniendo en el artículo 184 que "Habrá dos fiscales letrados uno para lo civil y otro para lo criminal".

En la Ley Fundamental de 1824, se continúa la tradición colonial y al efecto en el artículo 124, se establece que "La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once Ministros, distribuidos en tres Salas y de un Fiscal, pudiendo el Congreso aumentar o disminuir el número si así lo juzga conveniente". Tanto los Ministros como el Fiscal, eran electos dentro de una pretendida pureza del sistema federal que se adoptaba por primera vez en las legislaturas de los Estados, y en esos términos, el artículo 127 ordenaba que: "La elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia se hará en un mismo día por las legislaturas de los Estados, a mayoría absoluta de votos", y el artículo 128 completaba el sistema al decir que "concluidas las elecciones cada legislatura remitiría al Presidente del Consejo de Gobierno, una lista certificada de los doce individuos electos, con distinción del que lo haya sido para Fiscal".

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, primer Ordenamiento centralista, se sigue con mayor razón la tradición colonial, y en la Quinta Ley Constitucional, artículo 2, se previene que "La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un Fiscal". Los fiscales de la Corte formaban parte integrante de la misma, y en los artículos 16, fracciones IV y V, de la misma Ley Quinta, se les prohibía recibir comisión alguna del Poder Ejecutivo, como no fuera con acuerdo del Consejo de Gobierno y consentimiento expreso del Senado.

El año de 1853, siendo Presidente de la República, por ministerio de la ley, el señor D. Juan B. Ceballos, que lo era de la Suprema Corte, renunció en favor del general Lombardini, quien pactó con los autores del Plan de Guadalajara, y se llamó del destierro, por segunda vez, a don Antonio López de Santa Anna, para que ejerciera la Presidencia con carácter de dictador, por un año, mientras se reunía un Congreso Extraordinario que expidiera una Constitución. Santa Anna, que se echó en esta ocasión, en brazos del partido conservador, aceptó la sugestión de don Lucas Alamán, quien con la idea de dar una organización jurídica a la dictadura del Presidente redactó unas Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de

la Constitución, que firmadas por Santa Anna, el propio Alamán, Teodosio Lares, José María Tornel y Antonino Haro y Tamariz se publicaron el 22 de abril de 1853.

En este documento constitucional, por otra parte muy poco conocido, encuentro por primera vez en la historia de nuestro derecho constitucional, mencionado el cargo de Procurador General de la Nación. Efectivamente, en el artículo 9 de dichas Bases se previene textualmente:

“Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de Ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la Nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será movable a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios.

En el artículo 94 del Proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente de 1856-1857, así como en el artículo 91 del texto jurado el 5 de febrero de 1857, se establecía lo siguiente:

“La Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.”

El 22 de mayo de 1900 fueron reformados los artículos 91 y 96 de la Constitución y al efecto se estableció que: “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas, de la manera que establezca la ley. (Artículo 91.) Y además se dice que “La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo”. (Art. 96)

Esta es la primera ocasión que en la historia de nuestro derecho público se menciona al Ministerio Público Federal y se hace referencia al Procurador General como el funcionario que lo preside.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, a instancias muy especiales de don José Natividad Macías, según nos informa don Luis Cabrera, quien tenía buenas razones para estar enterado de ello, adoptó el texto del vigente artículo 102 en el que se define que la ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo y estarán presididos por un Procurador General, que deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte. El mismo artículo, a

continuación, precisa las funciones del Ministerio Público de la Federación y del Procurador General de la República.

De acuerdo con el texto constitucional mencionado, la doctrina y la jurisprudencia de la Suprema Corte son en compendio, las siguientes:

I. Ejerce la función específica inherente al Ministerio Público y por ello le incumbe la persecución de los delitos que afecten el ámbito federal (Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal...) dice el párrafo segundo del artículo 102); tanto más que, de acuerdo con el artículo 21 Constitucional, el Ministerio Público es el único titular del ejercicio de la acción penal.

II. El Procurador General de la República, que preside el Ministerio Público Federal, actúa como un verdadero Procurador, de acuerdo con la ley constitucional, cuando, en ejercicio de su función, interviene en los asuntos en que la Federación es parte; en esta situación jurídica el Procurador es el representante, el personero, de la Federación, cuando ésta debe litigar y comparecer en juicio ante los tribunales. “El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte...” (párrafo tercero del Art. 102).

III. Asimismo, como un verdadero procurador de justicia, el General de la República debe intervenir en los casos en que se encuentra en juego un interés público de carácter especial, por su naturaleza y trascendencia. (“El Procurador General de la República intervendrá personalmente... en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y en aquellos 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”, párrafo tercero del art. 109.)

IV. Por otra parte el Procurador General es el consejero jurídico del Gobierno. Esta función es, sin duda alguna, una muy importante novedad introducida por la Constitución de 1917 y consignada por primera vez en el Proyecto de don Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, presentó a la consideración del Congreso Constituyente de Querétaro.

Poco, muy poco han explorado nuestros especialistas sobre esta esencial facultad, quizás porque nunca se ha ejercitado debida y adecuadamente hasta ahora. Cabrera, en el estudio que figura en esta obra, afirma no obstante, que sobre la amplitud que estas funciones deben tener, se ha discutido mucho; y, agrega “que el Lic. Luis Manuel Rojas y el Lic. Alberto M. González han dado su opinión sobre el punto llegando hasta el criterio de que la Procuraduría debe estar por encima de los Departamentos jurídicos de las Secretarías de Estado, que legalmente no tienen razón de ser. (“El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno”, párrafo cuarto del Artículo 102.)

V. Dejamos deliberadamente para el final, la función más noble, importante y trascendente que corresponde al Ministerio Público Federal y por tanto al Procurador General de la República: la de intervenir como parte en todos los juicios de amparo. (“Estará a cargo del Ministerio Público de la Federa-

ción... intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.” Parte final del párrafo primero del Artículo 102. “El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo.” Fracción XV del Art. 107 Constitucional.)

Tenemos la convicción -e insistimos en ello- de que esta función es la más delicada que incumbe a la Procuraduría General, 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.

En las primeras leyes reglamentarias de nuestro juicio de amparo, y en virtud de un laudable afán de defender la pureza del juicio de garantías, sólo se reconocía como parte en el mismo, debidamente legitimados para intervenir en el debate, al quejoso y al Promotor Fiscal, nombre que tenía el hoy Ministerio Público; se consideraba que la autoridad responsable enjuiciada como violadora de la constitución, no tenía interés jurídico para ser considerada como parte y mucho menos, el tercero perjudicado.

Pero al mismo tiempo se sustentó, aun por distinguidos publicistas, una teoría errónea y muy peligrosa; efectivamente, se dijo que el Promotor era, en el juicio de amparo, un representante de la autoridad responsable, con el fin de impedir que se perjudicara la sociedad o Estado con la concesión del amparo.

Correspondió el mérito de desvirtuar esta opinión y fijar la recta función del Promotor a un gran jurista mexicano, a quien no se ha concedido toda la importancia que merece, a don Fernando Vega, quien publicó en 1883, una obra rotulada La Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales, Orgánica de los Arts. 101 y 102 de la Constitución, en la que, con recto criterio jurídico, criticó la tendenciosa opinión y formuló la tesis que, por su verdad, se aplicó y continúa aceptándose. Es muy interesante consignar alguno de los párrafos textuales de su argumentación:

“Así pues, Estado, Sociedad, Nación y pueblo, en los Gobiernos republicanos, expresan una sola idea: «El conjunto de familias que se estrechan, que se unen, para vivir al abrigo de un sistema constitutivo orgánico, que les sirve de lazo común. El Gobierno, está representado por los miembros de esa gran familia a quienes se confiere la atribución de legislar, administrar, y en una palabra, el ejercicio del poder público. De modo que, adaptando la teoría del Estado al sistema republicano, representativo popular, es el pueblo quien ideó por el órgano de sus representantes, la institución del amparo, con el objeto de regularizar el ejercicio de los poderes públicos y el de hacer prevalecer, el derecho individual, el derecho natural de la humanidad, las garantías del hombre, materia prima por expresarme así, y primer elemento orgánico de un Estado. Con el auxilio de este precedente, no será ya difícil apreciar el papel que desempeña aquella entidad moral, frente a frente de nuestro sistema. Si el Estado, la sociedad o el

pueblo, crearon ese singular sistema para favorecer el derecho individual de cada uno de sus miembros, natural es suponer que el interés vital que representan, es el de la conservación de aquel sistema, el de hacerlo práctico, para gozar de los beneficios que le procura. Suponer como lo han propuesto los autores de la ley que comentamos, que alguna vez podría perjudicarse la sociedad o el Estado, con las funciones propias del amparo constitucional, me parece una suposición avanzada, porque no se cree tan fácilmente que el pueblo, que ideó un mecanismo especial para servir de salvaguardia a sus derechos naturales, se hiriese con su propia mano, con su misma institución).”  
Con estas premisas, Vega concluye:

“Bajo los auspicios de estos precedentes, vuelvo a interrogar: ¿Qué papel desempeñan nuestros Promotores en el juicio de amparo constitucional? Creo no equivocarme al revestirlos de esta representación. El Promotor, representa a la Unión, haciendo uso de un lenguaje apropiado a nuestro sistema a la Confederación, o de otro modo, a la sociedad, al pueblo, o al Estado (que todas estas frases revelan la misma idea) para ejercer funciones adecuadas al único interés que suponemos en ese ser moral y que acabo de narrar en este imperfecto estudio, a saber: *para defender los intereses abstractos de la Constitución, y la pureza del juicio de amparo*, que ideó esa sociedad para beneficio particular de cada uno de sus miembros, cuidando mucho de que, no a la sombra de una duda, real o ficticia, se genere una jurisprudencia que modifique nuestro Código político o la institución del amparo, que es la paráfrasis más elocuente, la síntesis más perfecta de nuestra forma republicana.”

Representar a la sociedad con el interés de que se mantenga la pureza de nuestra Ley Fundamental y no se violen, en perjuicio de los gobernados, las garantías individuales, es la más noble tarea que está confiada al Procurador General de la República.

Estas son las complejas y trascendentales funciones que la Constitución atribuye al Procurador General de la República, y por lo tanto, al Ministerio Público de la Federación que se encuentra a sus órdenes, y por el simple enunciado de ellas, se entiende con claridad la extraordinaria importancia de este funcionario en el campo de nuestras instituciones políticas y el papel esencial que debe desempeñar en la dinámica de nuestro régimen constitucional. Es por esto, sin duda alguna, que don Emilio Portes Gil ha querido publicar los trabajos, esencialmente jurídicos, que sobre el tema de La Misión Constitucional del Procurador General de la República redactaron, en la ocasión a que nos hemos referido, él mismo y don Luis Cabrera.

Los trabajos que tiene a la vista el lector versan, precisamente, sobre la organización de la institución misma y el ejercicio de las funciones que nuestra Ley Fundamental confiere al Procurador. Y desde el este punto de vista, conviene preguntarse: ¿Cuáles son los temas fundamentales que dividen las

opiniones de los dos distinguidos hombres públicos? Trataremos de precisar esta cuestión:

Desde luego, los trabajos son expresión viva de dos temperamentos, de dos maneras de enfocar los problemas nacionales, y aún más, de dos actitudes ante la realidad de dichos problemas: el trabajo de don Luis Cabrera revela el espíritu inquieto, agresivo y batallador, de quien pretende remedios radicales, transformaciones de fondo, en otras palabras, es la obra de quien planeó y realizó la Ley Agraria de enero de 1915, y al mismo tiempo es la obra de un polemista nato, esgrimidor implacable de la dialéctica y la ironía (¿quién no recuerda al terrible Lic. Blas Urrea?, (inspirado, en parte, por algún pequeño y muy humano resentimiento político. Téngase en cuenta, como clave, sus palabras en el comentario a la conferencia del licenciado Portes Gil, cuando, con indudable amargura que apenas vela la elegancia de la frase, dice: “En lo personal me siento halagado y satisfecho de que mi estudio haya merecido la atención seria y meditada de uno de los más altos funcionarios de la Federación. Hace un año mis palabras habrían producido otro efecto muy distinto en el régimen de anteayer. Nadie me habría oído ni leído, pero sí se habrían apresurado a rectificarme”).

Por otra parte, el trabajo del licenciado Portes Gil, es obra de un espíritu ponderado y sereno, que parte de la realidad medular de nuestro régimen político: “La dirección del Estado, en lo que respecta a la satisfacción de los intereses públicos, corresponde al Ejecutivo, y siente la necesidad de afirmar la institución, tal y como fue creada por los constituyentes, imponiendo la fuerza conformadora de la norma, pero exigiendo, al mismo tiempo, la eficacia de la función y la responsabilidad rigurosa de los funcionarios, es decir, el trabajo es obra del hombre de Estado que pasó por la experiencia de gobernar al país, y pudo resolver, con indudable arte de estadista, uno de los conflictos más detestables y nefastos de nuestra historia.

La esencia de los puntos de vista de ambos opinantes es la siguiente: El señor Cabrera, desde la carta que dirigió al señor Portes Gil el 15 de septiembre de 1932, y después en su trabajo presentado ante el Congreso Jurídico Nacional, expresó el siguiente punto de vista:

“El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña, por una parte como representante de la Sociedad, Procurador de Justicia en todos los órdenes, y por otra parte, como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas”. “En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del Ministerio Público le hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de Procurador, con tal de sacar adelante los propósitos del Gobierno, de quien es, al mismo tiempo, Consejero y representante.” “Para usted no es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del des-

dén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público en Materia de amparo, deriva principalmente de la parcialidad con que esos pedimentos se hacen o cuando menos de la parcialidad que se supone motiva esos pedimentos.”

En contra de este vicio proponía que el jefe del Ministerio Público fuera designado por el Congreso de la Unión y con la dignidad de Ministro de la Suprema Corte de la cual debería formar parte. En esa virtud, el Ministro Público debería ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial. Por último, con independencia del Ministro Público, existiría un Procurador General de la Nación.

Por su parte, el señor licenciado Portes Gil construye su tesis sobre estos fundamentos: “Es preciso afirmar en la conciencia pública el culto a la ley, y que los particulares tengan la entereza de exigir su cumplimiento”... “Por nombramiento del Ejecutivo, por elección popular, por elección hecha en el Congreso o por sistemas mixtos no se logra nada en el fondo, sino cambiar las fórmulas. Lo importante esencialmente es la selección atinada; y sobre todo la responsabilidad efectiva. Responsabilidad ante la ley, ante el Gobierno, ante la sociedad, verdadera y auténtica responsabilidad, esa es la única posibilidad humana de perfeccionamiento del Ministerio Público, lo mismo que de toda la justicia y de todas las instituciones sociales”... “Dentro del sentido de realidad mexicano, en que quiere colocarse el licenciado Cabrera, proponiendo un Jefe del Ministerio Público inamovible, por elección del Congreso de la Unión, no se resuelve un problema que es necesariamente de hombres que puedan y quieran dar vida a las instituciones públicas, con sapiencia y probidad.”

En estos términos queda planteado un problema fundamental de nuestro derecho político: Por una parte, la necesidad de dar vida efectiva a las delicadas funciones que en bien de la justicia otorga la Constitución al Procurador General de la República, y por otra, los puntos de vista sostenidos al respecto por dos notables mexicanos, puntos de vista diferentes y nunca opuestos o contrarios.

La interrogación queda planteada en términos precisos y bien definidos; debe corresponder a los juristas, a los especialistas en el estudio de nuestro derecho constitucional, el recoger esos puntos de vista, sujetarlos a la crítica más honrada y de buena fe, y aceptar el que se estime válido y afinarlo, perfeccionarlo, o bien superar la opinión de ambos juristas, y lograr una nueva posición que de mejor manera encarezca y resuelva el problema, a la luz de las doctrinas y de la experiencia de los hechos.

Ninguno de los opinantes, ni Cabrera ni Portes Gil, creyeron haber expresado verdades axiomáticas e indiscutibles; ambos así lo dicen en sus trabajos, y el primero de ellos plantea esta cuestión en forma muy terminante; estas son sus palabras textuales: “La importancia del trabajo que ha presentado el señor licenciado Portes Gil no reside, sin embargo, en la solución propuesta por él, no significa que la solución propuesta por mí sea mala. Su importancia reside en la divergencia de opiniones y en el respeto que muestra a una opinión contraria

a la suya. No será aquí donde se resuelva si la solución consiste en exigir responsabilidades o en separar las funciones. Como antes dije, yo he puesto la semilla, el señor Portes Gil la ha regado; ya germinará, ya se desarrollará, y ya arraigará en la conciencia nacional y producirá sus frutos oportunamente. No tengamos prisa”.

Por ello, para procurar ese desarrollo, en busca de esos frutos, es sin duda que el licenciado Portes Gil ha decidido realizar esta publicación.

De hecho, se trata de un acto digno de elogio y congratulación, toda vez que manifiesta en quien lo realiza una auténtica honradez intelectual, ya que aparece aquí, no sólo el trabajo por él formulado, sino el que escribió su opositor, para que puedan cotejarse y evaluarse sus divergencias de opinión. Con esto, el licenciado Portes Gil revela un sentimiento desinteresado de amor por la cultura jurídica, y un generoso deseo de servir al conocimiento de nuestras instituciones políticas y a la elucidación de su verdadera naturaleza y recto funcionamiento. Y en un país como el nuestro, en el que un sector muy importante, aun de maestros acepta como una verdad incuestionable el divorcio existente entre la Constitución Política y la realidad social -entre la norma y la vida- y en el que, como una consecuencia lógica, la gran mayoría desprecia, y aún más, ignora por completo cuál es el contenido de dicha ley suprema, la circunstancia de esta publicación es un hecho que merece elogio, y aún más, agradecimiento.

Es indudable -apuntamos en otra ocasión-, que lo incipiente de nuestra vida ciudadana y el raquítico desenvolvimiento de nuestro sistema institucional, han tenido como consecuencia natural la pobreza ostensible de la producción de obras de verdadero mérito en el campo del Derecho Público. Por otra parte, resulta también evidente que el conocimiento íntimo de la ley fundamental, la incorporación profunda en la conciencia de los ciudadanos, de los principios y postulados que rigen la organización constitucional de la Nación, debe traer como consecuencia el sentido de la realidad y eficacia de las instituciones, como elementos visibles del orden político, y sobre todo, el sentimiento arraigado de la fuerza y el valor de las libertades humanas, cuyo respeto y custodia se debe exigir de quienes ejercen el poder.

Desde este punto de vista, la difusión de las doctrinas que inspiran los textos constitucionales, debe considerarse como una obra eminentemente educadora y como un factor social de verdadera fecundidad en el desarrollo del espíritu cívico. Bien poco puede exigir quien desconoce la organización política en que vive, porque ignora la naturaleza y el alcance de sus derechos.

Y el problema se hace aún más agudo cuando se trata, como en el caso presente, del Procurador General de la República y del Ministerio Público Federal, porque hablando con la verdad y sin tapujos, el primero es, para la gran mayoría, una figura desdibujada, sin relieves y sin consistencia. Se le considera como un funcionario más; muy importante sin duda, puesto que forma parte del Gabinete del Presidente de la República, pero cuya función altísima escapa a la estimación y aun al conocimiento del pueblo mismo. En él se ve, por

desgracia, no al vigilante guardián de la justicia, sino a un político que ha merecido como premio de su actuación un puesto de gran relevancia y que se dedica a perseguir los delitos federales, cuando no tal sólo a los traficantes de drogas heroicas y a los contrabandistas.

Y cuando el procurador actúa como parte en los juicios de amparo a través de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, está en íntimo contacto con el pueblo y con sus derechos humanos. En este caso, cuya especial importancia ya hemos destacado, su actuación ha sido muy deplorable; tiene razón completa don Luis Cabrera, cuando afirma que “para nadie es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público en materia del amparo deriva principalmente de la parcialidad con que esos pedimentos se hacen o cuando menos con la parcialidad que se supone motiva esos pedimentos”.

El Ministerio Público, cuando se trata del amparo, y sobre todo cuando se trate de amparos contra actos de las autoridades administrativas, tiene casi siempre que torturar su criterio, no precisamente para procurar la justicia, sino al contrario, para evitar que la justicia ampare a los particulares contra actos de las autoridades administrativas.

Esta es la causa por la cual los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo son vistos con absoluta indiferencia y recibidos como un trámite engorroso e inútil, en la mayor parte de los casos ni siquiera son tomados en cuenta al dictarse la resolución correspondiente. Pocos, muy pocos casos, es posible encontrar en que el Juez de Distrito o la Suprema Corte de Justicia tomen en cuenta, para discutirlo siquiera, el pedimento del Ministerio Público, y sí lo toman es, la mayor parte de las veces, para reforzar uno de tantos sobreesimientos en que se han especializado, para aligerar su labor, los jueces del Distrito y la misma Suprema Corte.

Frente a esta deplorable situación, se levanta la opinión del ex Presidente de la República, quien, con la autoridad que le confiere el haber desempeñado la Primera Magistratura del País, sugiere una solución que consideramos válida, por lo menos si se quiere respetar la creación de los Constituyentes tal y como la consignaron en nuestra Ley Fundamental: “La Procuraduría de la República -que en aquella época, estaba a su cargo- sostiene categóricamente que esa incompatibilidad de funciones con el Ministerio Público, que señala el licenciado Cabrera, sólo puede dejar de existir estando integrado con personas que tengan arraigada la convicción de que son servidores, no de determinados individuos que integran transitoriamente el Gobierno, sino de la colectividad, ante la que tienen que responder legal y moralmente de su actuación”. “Lo importante esencialmente -afirma el mismo licenciado Portes Gil, en otra parte de su trabajo- es la selección atinada, y sobre todo la responsabilidad efectiva.”

La manera adecuada como se logra la finalidad de realizar el bien general y el Procurador cumpla debidamente su función esencial de “procurar justicia” exige de la persona que desempeñe ese puesto un profundo sentido de responsabilidad ante la moral y ante la Ley. Y la ética de la responsabilidad impone

a quien ejerza esta función, de acuerdo con nuestro criterio, dos claras y definidas exigencias, que demandan del Presidente de la República, quien debe designarlo, una delicada tarea de selección:

En primer lugar, un alto grado -si fuera posible-, excepcional de inteligencia, de saber y de buen juicio. Se requiere que sea dueño, entre otras cosas, de un conocimiento profundo del derecho, y en especial de las leyes del país, de su naturaleza, así como de las tendencias y finalidades que las inspiraron, sin perder jamás de vista el conjunto de nuestras realidades, en su ámbito social, político, económico, cultural e internacional.

La otra exigencia que se impone al funcionario seleccionado, la ética de la responsabilidad, consiste en ser capaz de procurar para sí mismo, el dominio libre y autónomo, de su propia personalidad frente a los requerimientos y exigencias del cada día más opresivo aparato burocrático, de los grupos de presión, así como de los intereses del sector o partido; en otras palabras: tener un agudo y recto sentido de su independencia de criterio y de la majestad de su función.

No podemos jamás olvidar que "procurar justicia", para el pueblo que no sabe de teorías jurídicas, ni de distingos escolásticos, pero que sí tiene una viva y sutil sensibilidad, es, simple y sencillamente, velar, vigilar íntegra y cabalmente por la realización en la vida diaria de ese valor supremo; esto es: pugnar por la vigencia de la ley, sobre el juicio subjetivo de los gobernantes; luchar porque prevalezcan los derechos individuales frente a la arbitrariedad y al abuso; mantener un orden fecundo frente al poder y en beneficio de la libertad.

Por ello creemos que para el Procurador General de la República, a quien la Constitución confiere una tarea tan delicada ante los poderes Ejecutivo y Judicial, siempre será una obligación indeclinable el cumplir con la bellísima admonición que uno de los más grandes juristas contemporáneos dirigió a los hombres de ley en general:

"Las leyes éticas, a diferencia de las lógicas, las económicas y las físicas, no se dejan catalogar. La luz de la justicia es difícil, casi imposible, de descomponer en su espectro como se hace con la luz solar. Pero la ciencia ha cumplido ya sobre este sector, en gran parte, su cometido, cuando ha advertido a los operadores del Derecho, y entre éstos preferentemente, al legislador, que en su obra, aun cuando lógicamente, físicamente, económicamente, esté bien construida, es más frágil que el vidrio, si el metal usado no ha sido excavado de las vísceras de la justicia, tal como el bronce en el cual puede fundirse la gloria del legislador. Toca, precisamente, al sabio en Derecho y no a otro que él, prevenirse al legislador, y también recordarle que él es el primero de los siervos de Dios, en lo cual está el mayor riesgo, pero también la mayor nobleza de su obra."

*Lic. Alfonso Noriega.*

México, diciembre, 1962.

**CIRCULAR NUMERO 1, DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, QUE CONTIENE LA ORIENTACION GENERAL A QUE DEBERAN SUJETARSE LOS C.C. AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.**

**Circular Número 1.**

A los Agentes del Ministerio Público Federal, señalando en lo general la orientación de la Institución.

Para los Gobiernos emanados de la Revolución el Ministerio Público es y debe ser, por definición, una institución de buena fe y hasta de equidad, cuando sea preciso, entendida ésta como complemento y realización de la justicia.

Es medular esta noción como espíritu de los artículos 21 y 102 de la Constitución de 1917, en cuanto a la acción jurídica y social del Ministerio Público, por una parte como encargado exclusivo del ejercicio de la acción penal represiva y, por otra, como consejero jurídico el Procurador de la República del Ejecutivo.

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.

La Procuraduría de la República debe cumplir con la función de órgano regulador de la administración de justicia, mediante colaboración a base de probidad y de independencia con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que este alto Tribunal realice la supremacía judicial como postulado de nuestro Derecho Constitucional.

Esa función reguladora no puede existir sin un Ministerio Público con unidad y con responsabilidad; sin la primera su función es anárquica y dispersa, y la amplitud de facultades que la Constitución ha dado a la Institución, lejos de ser benéfica resulta perjudicial; sin la segunda, es decir, sin responsabilidad, no hay institución, ni pública ni privada, que pueda realizar fines de verdadera utilidad para la colectividad.

De ahí que sea preocupación del suscrito como Procurador General de la República, que los Agentes del Ministerio Público sean funcionarios, además de capaces técnicamente, responsables en su trabajo y dispuestos a coordinar su esfuerzo con el de sus compañeros, para lograr la unidad de la Institución.

Como ese sentimiento de responsabilidad no se afirma sino cuando el funcionario sabe que sólo la ley es su norma de actuación, y que antes de servir a intereses personales hay que subordinarse a los mandatos jurídicos, la Procuraduría exige y espera de todos sus colaboradores que con todo celo

vigilen que la función que les está encomendada por la sociedad y por el Gobierno se realice ajena a cualquier influencia de particulares o de autoridades y sólo de acuerdo con la ley y con las instrucciones que dentro de la misma dé la Procuraduría.

El Ministerio Público sirve lealmente al Ejecutivo, del que forma parte, defendiendo los intereses materiales y morales del Gobierno; prestando eficaz ayuda a sus diversas dependencias; salvaguardando al fisco; pero al mismo tiempo como servidor de la colectividad, procurando que las garantías de la Constitución otorga a los individuos se respeten, así como las normas tutelares del procedimiento, porque sería grave error que la Institución se solidarizara por sistema con los intereses de las autoridades, cuando éstas aparecieran como responsables de la violación de las leyes.

La consecución de estos propósitos de la Procuraduría para lograr la unidad e independencia técnica y jurídica de su función, al mismo tiempo que la solidaridad muy amplia del Ministerio Público con los intereses legales del Gobierno, al que sirve y del que depende, implica dejar a los componentes de la Institución el derecho de iniciativa, la facultad de señalar errores y el deber de denunciar las irregularidades que cometan modestos o elevados funcionarios.

México, D.F., a 13 de septiembre de 1932.

*El Procurador General de la República,*

Lic. E. Portes Gil.

**CARTA DEL C. LIC. LUIS CABRERA, DIRIGIDA  
AL C. LICENCIADO EMILIO PORTES GIL,  
PROCURADOR DE LA REPUBLICA.**

Septiembre 15, 1932.

**Sr. Lic. don Emilio Portes Gil,  
Procurador General de la República.  
Presente.**

Muy estimado compañero y fino amigo:

Me había abstenido de presentarle mis *felicitaciones* con motivo de su nombramiento de Procurador, porque no quería yo que mis palabras se perdieran en medio de los millares de felicitaciones con tendencia de acomodación política que de seguro habrá usted recibido a raíz de su nombramiento.

Por lo demás, dada nuestra antigua amistad, casi saldría sobrando decirle la satisfacción que me causa el que usted fuera designado para el cargo, en mi concepto trascendental, de Procurador General de Justicia en la República.

El objeto concreto de esta carta es *hacerle presentar más bien mi felicitación* por las declaraciones de usted que aparecen en la prensa de hoy.

Por fin se dice una palabra concreta, precisa y sensata sobre las funciones que está llamado a desempeñar el Ministerio Público en nuestra administración de justicia. Y me complace que sea usted quien las exprese como norma de su conducta al hacerse cargo de la Procuraduría.

El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la

sociedad, Procurador de Justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas.

En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del Ministerio Público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de Procurador, con tal de sacar adelante los propósitos del Gobierno, de quien es, al mismo tiempo, Consejero y representante.

De las dos misiones encomendadas al Ministerio Público, la más alta y la más trascendental es la de procurar la justicia, tanto por medio del ejercicio de las acciones penales cuanto, principalmente, por su intervención en la materia de amparo.

Para usted no es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los impedimentos del Ministerio Público en materia de amparo deriva principalmente de la parcialidad con que esos pedimentos se hacen o cuando menos de la parcialidad que se supone motiva esos procedimientos.

El Ministerio Público, cuando se trata del amparo, y sobre todo cuando se trata de amparos contra actos de las autoridades administrativas, tiene casi siempre que torturar su criterio, no precisamente para procurar la justicia, sino al contrario, para evitar que la justicia ampare a los particulares contra actos de las autoridades administrativas.

Esta es la causa por la cual los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo son vistos con absoluta indiferencia y recibidos como un trámite engorroso e inútil, y en la mayor parte de los casos ni siquiera son tomados en cuenta al dictarse la resolución, si no es en un renglón de los resultandos.

Pocos casos conozco en que un Juez de Distrito o la Suprema Corte de Justicia tome en cuenta, para discutirlo siquiera, el pedimento del Ministerio Público, y si lo toma es, la mayor parte de las veces, para reforzar uno de tantos sobreseimientos contra amparos administrativos en que se ha especializado la Segunda Sala de la Suprema Corte.

En los juicios en que alguna autoridad administrativa o la Hacienda Federal interviene, ya sea como actores o como demandados, el papel del Ministerio Público es todavía más desairado, pues en el noventa y nueve por ciento de los casos la Procuraduría tiene que prescindir de su propio criterio, acomodándolo al de la autoridad interesada en la contienda, de manera, que el Ministerio Público se reduce al carácter de mero personero, sosteniendo a ciegas, y muchas veces contra su propio parecer, las pretensiones de la autoridad administrativa.

De esto a que el Ministerio Público y Consejero Jurídico del Gobierno se convierta en el tipo de los abogados consultores oficiales que sirven solamente para dar forma legal a las arbitrariedades que se piensa cometer, no hay más que un paso.

Bien está que los departamentos jurídicos de las Secretarías de Estado se plieguen a los propósitos preconstituídos de sus jefes, buscando la forma jurídica en que ha de envolverse

el acto que se pretende ejecutar, pero el Ministerio Público tiene una función mucho más alta. Es el consejero jurídico del Gobierno y debería ser, por consiguiente, el que en cada caso llamara la atención de las autoridades administrativas sobre la ilegalidad o injusticia de ciertos actos. Si así lo hiciera, los particulares tendrían en la Procuraduría General de la República una especie de instancia previa ante la cual pudieran ocurrir quejándose de las injusticias cometidas en otras esferas de la administración.

Y si entonces el Ministerio Público, juzgando un caso con absoluta imparcialidad y teniendo, además, la autoridad suficiente para hacerlo, emitiera su opinión imparcial y la hiciera conocer oficialmente a la Secretaría o Departamento interesado, estaría desempeñando, con más atinencia y con más rectitud, sus funciones de procurar la justicia y de aconsejarla.

No quiero señalar casos concretos ni limitar mis observaciones a una Secretaría determinada, pero todos sabemos perfectamente que en los juicios administrativos, sobre todo en los juicios fiscales, que son los más comunes, el papel del Ministerio Público es verdaderamente desairado, y casi diría yo ridículo si no fuera tan trágicamente doloroso el ver la despiadada parcialidad con que el Ministerio Público desempeña sus funciones en esos juicios.

El papel del Ministerio Público en estos caos equivale realmente al del verdugo en aquellas contiendas de nuestros antepasados, los aztecas, en que el prisionero tenía que luchar amarrado y desnudo contra un guerrero bien armado (el verdugo), que necesariamente tenía que vencerlo.

No encuentro otra comparación más adecuada con qué parangonar los juicios que sigue un particular contra una autoridad administrativa.

No hay absolutamente ninguna sugerencia práctica que pueda hacerse para que el Ministerio Público sea realmente el representante de la sociedad y para dignificarlo como consejero jurídico y representante del Poder Ejecutivo. El mal es casi imposible de remediarse. Solamente un gran patriotismo y una gran clarividencia política para comprender que el prestigio de un gobierno se logra mejor haciendo justicia que imponiendo ciegamente su autoridad, es lo que puede ayudar a transformar el actual sistema.

Usted ha dado el primer paso expresando con inteligencia y con valor civil, que hay una función del Ministerio Público mucho más alta que la de dar forma jurídica a las órdenes de los diversos departamentos del Ejecutivo.

Las declaraciones de usted son el principio de una nueva era en que se discierne ya la verdadera función del Ministerio Público, de procurar la justicia, apartándola de su carácter de mero representante del Poder Ejecutivo.

Como Procurador de Justicia, el Ministerio Público está por encima de todas las autoridades administrativas, y yo digo más: por encima de todos los Poderes, inclusive del Poder Judicial, a quien tiene que mostrar el camino de la justicia, procurando que ésta logre dentro de la más alta imparcialidad, es decir, independientemente de que los gobernantes y funcio-

narios, y aun la nación misma, estén interesados en tal o cual asunto.

El segundo paso que debe darse es que el Ministerio Público, o más bien dicho el Procurador General de la República, interprete sus funciones de consejero jurídico del Gobierno en el sentido de hacer que las autoridades administrativas ajusten su criterio legal al criterio del Procurador General de la República.

A este respecto el licenciado Aguilar y Maya había comenzado a hacer algo, y a usted le toca la tarea de continuar la labor de unificación jurídica, que yo llamaré francamente la labor de subordinación de todos los departamentos del Gobierno al criterio de la Procuraduría.

Una vez en este camino será más fácil hacer que los Agentes del Ministerio Público tengan autonomía y sigan su propio criterio en todos los asuntos en que representen al Gobierno, y procuren distinguir entre sus funciones ocasionales de representantes oficiales del Poder Ejecutivo y sus funciones esenciales de procuradores de la justicia.

Y el día en que el Ministerio Público, en sus pedimentos en materia de amparo y en todos sus demás actos no reconozca más superior que la ley y la Justicia, el papel del Ministerio Público se dignificará y tomará en nuestra administración de justicia el alto y trascendental papel que las leyes han querido darle.

Soy de usted afectísimo amigo, compañero y atento seguro servidor.

Luis Cabrera.

**ESTUDIO PRESENTADO POR EL C. LICENCIADO  
LUIS CABRERA, ANTE EL CONGRESO  
JURIDICO NACIONAL, SOBRE  
"LA MISION CONSTITUCIONAL  
DEL PROCURADOR GENERAL  
DE LA REPUBLICA"**

**Importancia del Problema**

Señor Presidente del Congreso Jurídico:

Señores Compañeros:

Señoras y señores:

El espíritu que ha inspirado la reunión de este Congreso Jurídico hace que la Asamblea a quien me dirijo esté constituida por mexicanos íntimamente convencidos de que el problema legislativo más importante que tenemos es el de acomodar nuestras leyes a las realidades del medio social en que vivimos.

La maldición de las Constituciones teóricas es el lastre más pesado que ha tenido que arrastrar constantemente el pueblo mexicano, y si hay alguna tendencia perfectamente definida en la actualidad es aquella a que ha dado forma el Lic. Miguel Lanz Duret en su reciente libro sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen, a saber: que la Constitución de México debe estar de acuerdo con las condiciones sociales del pueblo mexicano y debe responder a una realidad política.

La inadaptabilidad de una Constitución al medio social para que fue hecha trae como primera y peligrosa consecuencia la inaplicabilidad de ella, y por consiguiente su incumplimiento. Y el incumplimiento de la Constitución trae consigo irremisiblemente el incumplimiento de todas las demás leyes que de ella emanan.

El problema principal, no sólo de todos los jueces, sino de todos los legisladores, es saber si una ley es práctica y factible. Si la ley no corresponde a las necesidades del medio o si es injusta, hay que reformarla cambiándola por otra que sea aplicable o que responda a las necesidades o que resuelva los conflictos en forma equitativa.

Pero no se puede desechar una ley como inaplicable hasta no haber intentado su aplicación cuando menos en los cinco casos tradicionales que se requieren para formar jurisprudencia.

Las leyes que sancionan costumbres ya establecidas no tienen gran dificultad en su aplicación, y mientras más conocidas y más aplicadas en la práctica, adquieren el carácter de tradición y son mejor obedecidas.

Pero no todas las leyes confirman costumbres ya establecidas. Hay leyes que francamente tienden a desarraigar una costumbre inmoral, una práctica viciosa o un sistema injusto y que, por consiguiente, aun cuando no respondan a las condiciones existentes en un momento determinado, tienden sin embargo a realizar nuevos principios y a establecer nuevas normas de justicia. Estas son las leyes revolucionarias.

Las leyes revolucionarias, podría decirse, son aquellas que se proponen romper un sistema social o económico injusto, sustituyéndolo por otro más equitativo y más humano.

Las leyes que modifican las relaciones entre individuos, entre grupos sociales, o entre las personas y el Estado, encuentran naturalmente resistencias u obstáculos en su aplicación: esas resistencias provienen de la inercia conservadora o reaccionaria de los intereses atacados por la nueva ley, ya sea que esos intereses sean de clase, de raza, de religión o de carácter político. Tal es lo que sucede con todas las leyes que establecen garantías constitucionales frente a los abusos del poder público.

Cuando esos obstáculos son imposibles de superarse, la ley deja de aplicarse y cae por fin en desuso, vencida por la fuerza conservadora dominante. En ese caso la experiencia de los pueblos ha demostrado que la transformación que se propone la ley no puede lograrse sino por medio de la fuerza, es decir, por medio de una revolución.

Pero antes de resolver que una ley es inaplicable por los medios civiles, es necesario hacer el intento de aplicarla, acudiendo para ello a los tribunales.

Ahora bien, para hacer efectiva una ley no basta la mera existencia de los tribunales ni la constante y perpetua voluntad de los jueces de dar a cada quién lo suyo; se necesita la lucha por el derecho, que diría Ihering, el esfuerzo de las personas para obtener el reconocimiento de sus derechos.

Hay sin embargo muchos casos en que a causa de la ineptitud de las personas (indios, ignorantes, menores, incapaces, ausentes) o como consecuencia de la impersonalidad del sujeto (fisco, sociedad), los esfuerzos por la conquista del

derecho 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 de orden público en defensa de la sociedad; este órgano es el Ministerio Público.

El Ministerio Público, definido teóricamente, es una institución encargada de velar por el cumplimiento y la aplicación estricta de las leyes.

Esa misión tan alta y tan trascendental se ha venido confiando desde hace varios siglos a un representante o delegado del Soberano.

En la actualidad, en casi todos los países del mundo, el Ministerio Público depende del Poder Ejecutivo y tiene a su cargo tres funciones diferentes: 1ª La de defender los derechos del Estado ante los tribunales. 2ª La de proteger a la sociedad contra la delincuencia y 3ª La de vigilar en general por el cumplimiento de las leyes. Las demás funciones son más o menos accidentales.

Estas tres funciones, en teoría, no deberían ser incompatibles. Y no lo serían si se supone que el Soberano fuera todavía al mismo tiempo legislador y Juez y que por consiguiente estuviera animado del más sincero e insospechable propósito de hacer justicia.

Pero en los tiempos modernos la soberanía no radica ya en una sola persona, sino que los poderes del Estado se han dividido especializándose: uno que legisla, otro que ejecuta y otro que juzga. Por otra parte en estos tiempos la mayor resistencia para la aplicación de las leyes que tienden a equilibrar los derechos de los débiles frente a los fuertes, la oponen las clases privilegiadas por la riqueza o por la tradición. Y como estas clases son las que controlan el Poder Público, ya franca, ya solapadamente, resulta que los principales obstáculos para lograr la aplicación de las leyes que significan garantías de los individuos o de los grupos sociales, provienen del Poder Ejecutivo mismo, especialmente en aquellos casos en que los particulares o los grupos sociales reclaman contra la violación de la ley, por parte del Poder Ejecutivo.

En estos casos la tercera función del Ministerio Público, la de procurar el cumplimiento de la ley, es absolutamente incompatible con la primera, la de representar al Estado.

No es posible que el Ministerio Público ponga toda la fuerza moral de su autoridad al servicio de la Justicia, es decir, del cumplimiento de las leyes, cuando este funcionario es un dependiente del Poder Ejecutivo mismo, si a la vez el Poder Ejecutivo es la fuente más prolífica en atentados contra las libertades o contra los derechos de los individuos y de la Sociedad.

Nuestra Constitución actual hace del Ministerio Público Federal un órgano del Poder Ejecutivo. El Procurador General de la República es un funcionario nombrado por el Presidente de la República, removible a voluntad y cuyo personal y sueldo está listado en el capítulo del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo.

Más aún, la Constitución de 1917 hizo del Procurador General de la República el abogado consultor o consejero

jurídico del Gobierno, es decir, del Poder Ejecutivo, y la Ley Orgánica de Secretarías le coloca en la categoría de un semi-Secretario de Estado.

En esas condiciones no puede haber independencia ni autonomía en la función del Ministerio Público y esto es la causa de que no haya una verdadera independencia del Poder Judicial. Y no se logrará la total independencia del Poder Judicial mientras el Procurador de Justicia sea precisamente el funcionario encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder Ejecutivo.

Este error político no fue percibido o no pudo ser corregido por los legisladores de 1917. Quince años de experiencia nos han demostrado que la administración de justicia no ha cambiado para nada no obstante todos los esfuerzos que se hacen para reformar los Códigos y para reconstruir el Poder Judicial sobre nuevas bases. Y cuando se ve que un mal no cede, hay que preguntarse en buena clínica si el mal no radicará en otro órgano, y si el secreto de la dignificación de la justicia no se encontrará en otra parte, que no sea precisamente en la Suprema Corte de Justicia y en los tribunales.

Tal es el tema árido, insignificante y anodino que he escogido para esta conferencia.

Este Congreso, a pesar de la ilustración de sus componentes, no es una Academia de Legislación sino una agrupación de revolucionarios que tratamos de ver, a quince años de distancia, cuáles son los errores o las deficiencias que existen en nuestra ley fundamental. Pero para poner el dedo en la llaga no son necesarios, sino que por el contrario, están contraindicados, los estudios laboriosos de los jurisperitos. Se hace indispensable presentar las ideas más bien a guisa de lineamientos generales de reforma, para que puedan llegar a todas las conciencias y a todos los espíritus, a fin de que sean discutidos, no precisamente aquí sino ante la asamblea general de la opinión pública, y para que sean aprobados, no precisamente por nosotros los jurisperitos, miopes de tanto estudiar derecho, sino por los espíritus sencillos en quienes arde la llama de la fe, y a quienes mueve una gran sed de justicia y un doloroso anhelo de libertad.

### NOCION HISTORICA DEL MINISTERIO PUBLICO

La función original del Ministerio Público fue la defensa del fisco. El Derecho Romano no conoció otra. El *fiscus*, etimológicamente, era el canasto, o como diríamos ahora, la caja particular del príncipe, a diferencia del tesoro público que tenía por nombre el de erario. El *procurador fisci* era pues el apoderado del soberano para la defensa de sus intereses patrimoniales.

La palabra procurador es engañosa en su significado actual: etimológicamente *pro-curator* es un curador delegado; el que cura o cuida de determinados intereses en representación de otra persona.

El procurador fiscal, cuando tenía que defender ante los tribunales los derechos patrimoniales de la Corona tomaba el

nombre de promotor fiscal, siendo por consiguiente el encargado de agitar y defender ante los jueces los litigios en que estaba interesada la Hacienda Pública.

En un tiempo, en que el peculio del príncipe se confundía con el erario del Estado y en que el interés del Estado se confundía con el interés de la sociedad, y en una época en que por delito se entendía la ofensa a la majestad del Soberano, y en que la persecución de los delitos tenía por principal objeto la reparación de sus efectos, nada raro tuvo el que el Procurador Fiscal o el Fiscal, como después se le llamó, asumiera el carácter de promotor de la justicia en los casos en que había que pedir el castigo de los delincuentes.

En esta función comienza la institución a ser un verdadero Ministerio Público y a tomar un carácter impersonal, aureolado de nobleza y de desinterés, supuesto que el Fiscal, acusando en nombre de la sociedad a un criminal, sustituía ventajosamente al denunciante cuya tarea era bochornosa cuando la denuncia no se refería a una lesión privada que hubiese sufrido el mismo.

En la época medioeval jurídica -llamaremos así a la del derecho bárbaro que precedió a la aparición de las constituciones de fines del siglo XVIII—, el Fiscal, como se llamaba en España, era, ante todo, el representante de los intereses de la Hacienda Pública, encargado al mismo tiempo de la denuncia de los delitos. No fue sino más tarde cuando al Fiscal se le dio el verdadero carácter de Ministerio Público agregándole la función de cuidar de los intereses de algunos incapacitados y ausentes y del cumplimiento de las leyes.

Para no hacer una digresión histórica innecesariamente larga, bástenos decir que en la época de nuestra Independencia el Fiscal de las Audiencias tenía todavía las características con que es conocido por su nombre, es decir, un funcionario encargado de la vigilancia de los dineros públicos, a quien estaba además confiada la tarea de promover ante los tribunales el castigo de los delincuentes y defender a los incapaces.

Véase el capítulo sobre los Fiscales de las Audiencias en la Recopilación de las Indias para tener idea de la desordenada pluralidad de funciones del Fiscal, cuya atribución esencial era, sin embargo, la defensa y cuidado del patrimonio fiscal ante los tribunales.

La existencia del Fiscal es tan obvia en nuestro sistema de derecho colonial, que al intentarse la Independencia mexicana se consideró esta función como indispensable para el funcionamiento de los tribunales.

En la Constitución de Apatzingán -el esfuerzo legislativo y revolucionario más audaz y más vigoroso que se ha hecho en toda nuestra historia se da por supuesta la existencia de los Fiscales como complemento de la administración de justicia, pues esa nuestra primera Carta nos habla de que habrá dos Fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal, nombrados por el Congreso a propuesta del Supremo Gobierno (Art. 188), que durarían en sus funciones cuatro años (Art. 184), y que tendrían el tratamiento de "señoría" mientras permanecieran en ejercicio (Art. 185).

La Constitución de 1824 atribuyó al Presidente de la República la facultad de cuidar que la justicia se administrara

pronta y cumplidamente por la Corte Suprema y por los demás tribunales, y de que sus sentencias fueran ejecutadas según las leyes. En esa Constitución el Poder Judicial de la Federación se hace residir exclusivamente en la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, pero se menciona al Fiscal (Arts. 128 y 134) como un funcionario de obvia existencia con categoría semejante a la de los individuos de la Corte.

Las leyes constitucionales de 1836 fueron más adelante: consideraban al Fiscal como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia, que se compondría de once ministros y un Fiscal (Art. 2º de la Ley Quinta). Los fiscales de la Corte tenían prohibido recibir comisión alguna del Poder Ejecutivo como no fuera con acuerdo del Consejo de Gobierno y consentimiento del Senado, estando también impedidos, al igual que los Ministros de la Suprema Corte, para ser abogados, apoderados en pleitos, asesores o árbitros (Art. 16, fracs. IV y V de la Ley Quinta).

Lo más interesante es que los fiscales, al igual que los demás miembros de la Suprema Corte, eran inamovibles en sus cargos y no podían ser suspendidos o removidos sino por enjuiciamiento ante el Congreso.

Las bases orgánicas de 1843 fueron menos lógicas que las leyes de 1836, y establecieron un sistema híbrido. Atribuían al Presidente de la República el cuidado de que se administrara pronta justicia por los tribunales y jueces, por medio de excitativas y pidiéndoles informes para el efecto de hacer que se exigiera la responsabilidad de los culpables.

Y sin embargo, la composición de la Suprema Corte incluía entre sus miembros a un Fiscal (Art. 116) disponiéndose el establecimiento de fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de Hacienda y los demás que fueran de interés público (Art. 194).

La ley de don Juan de Alvarez, de 23 de noviembre de 1855, establece la composición de la Suprema Corte de Justicia con nueve ministros y dos fiscales. Los fiscales se consideran, en cuanto a su capacidad y para su nombramiento, para las causas de recusación, para su responsabilidad y para su remoción, exactamente con la misma categoría que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución de 1857, en su forma original, determinaba que la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General (Art. 91).

Esta es la primera vez que la Ley Constitucional mexicana distingue entre el Fiscal y el Procurador General.

En la reforma de 22 de mayo de 1900 se eliminó francamente en la composición de la Suprema Corte de Justicia al Fiscal y al Procurador General, que dejaron de ser parte integrante de ese cuerpo, y consecuente con esta reforma del artículo 91, se reformó también el artículo 96, dejando al cuidado de una ley especial la organización del Ministerio Público.

Esta es la primera vez que se emplea el término Ministerio Público en nuestros textos constitucionales.

Hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público, de 16 de diciembre de 1908, no habían llegado a precisarse en preceptos legales las funciones del Ministerio Público. Esta ley fue la primera que determinó la misión que debía desempeñar esta institución.

Pero la ley de 1908 se preocupó principalmente por independizar las funciones del Ministerio Público de las funciones de los Tribunales Federales y, para esto cayó precisamente en el sistema opuesto, es decir, el de hacer del Ministerio Público una rama del Poder Ejecutivo, ciertamente con existencia propia, independiente y separada de los tribunales, pero en cambio como "una mera derivación del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial".

En el artículo 1º de la ley de 1908 se mencionan como funciones del Ministerio Público las siguientes:

- a) La persecución de los delitos federales.
- b) La defensa de los intereses de la Nación ante los Tribunales Federales.
- c) El auxilio al Poder Judicial en asuntos del orden civil y penal.
- d) La representación del Ejecutivo en juicio como actor y como reo.
- e) La intervención del Ministerio Público en todas las controversias a que se refería el artículo 97 de la Constitución de 1857.
- f) Por último, la ley de 1908 dio intervención al Ministerio Público en todas las controversias con motivo del amparo.

#### **EL MINISTERIO PUBLICO EN LA CONSTITUCION DE 1917.**

Para comenzar este capítulo se hace necesario recordar ante todo el texto del artículo 102 Constitucional:

"La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y en aquellos 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. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público

de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones."

Las funciones del Ministerio Público pueden, por consiguiente, resumirse así: 1º Es el representante de la sociedad en materias penales. 2º Es el vigilante de los intereses privados de carácter general o de ciertas personas que no pueden defenderse por incapacidad o ausencia. 3º Es el representante de la ley en los casos de interés público. 4º Es parte en los juicios de amparo. 5º Es el representante de la Hacienda Pública siempre que ésta comparece ante los tribunales, y del Poder Ejecutivo y de la Federación en los casos en que éstos son parte como actores o como demandados. 6º Por último, es el consultor jurídico del Gobierno.

Basta enumerar las funciones anteriores para convencerse de la absoluta incompatibilidad que existe entre ellas.

Como no es mi objeto definir cada una de estas funciones ni discutir la extensión que se les ha dado en la práctica, me limitaré a hacer un breve análisis de cada una de ellas.

I. El Ministerio Público, como representante de la sociedad, es el encargado de ejercitar la acción penal en los casos de delito.

El papel del Ministerio Público en esta materia es trascendental. Pero se ha querido hacer del Procurador General el árbitro del ejercicio de las acciones penales, habiéndose llegado en la práctica al extremo de que queda a discreción, o mejor dicho, al arbitrio, a voluntad del Procurador General de la República ejercitar o no las acciones penales, y esto aun en los casos en que los delitos afectan exclusivamente a los particulares.

Se comprende que, dada la trascendencia de esta función, que en mi concepto no es arbitraria ni tan absoluta, debe concluirse que tan amplia facultad no puede ejercitarse serena e imparcialmente por un órgano del Poder Ejecutivo.

II. El Ministerio Público, como vigilante de los intereses privados generales (concursos, sucesiones, incapacitados, ausentes), desempeña una función que en mi concepto le es propia y nadie le disputa. Yo llego a más, creo que ciertas instituciones especiales, como las Procuradurías de Pueblos y la Defensoría de Oficio, deberían encontrarse refundidas en el Ministerio Público.

III. El Ministerio Público es el representante de la sociedad en ciertos casos en que se versa un interés público de trascendencia. La Constitución y la Ley Orgánica señalan entre ellos los de los Ministros Diplomáticos y Cónsules Generales, los que se suscitan entre dos o más Estados de la Unión o entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado. En esta categoría está incluida la intervención del Ministerio Público en materia de competencias ente los diversos tribunales federales o entre los tribunales locales y federales.

La intervención del Ministerio Público en estos casos debe ser absolutamente imparcial e independiente del interés concreto que el Poder Ejecutivo pueda tener en tales asuntos en los que, entre paréntesis, algunas veces pudiera ser parte ese mismo Poder, en cuyo caso la función del Ministerio Público resultaría incompatible para representar al Ejecutivo, y al mismo tiempo para promover ante los tribunales el cumplimiento de la ley.

IV. 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.

No está por demás anticipar mi opinión sobre uno de los temas principales que habrá de tratarse en este Congreso; cuando hablo de garantías individuales, que yo llamaría propiamente garantías personales, me refiero no solamente a la garantía de los derechos del hombre, sino también a todas las garantías que la Constitución da a las nuevas personalidades de carácter social que vienen formándose al lado de las personas civiles. Para mí el problema trascendental de nuestro capítulo de garantías constitucionales consiste en hacer coexistir los derechos del hombre con los derechos de los diversos grupos sociales en que el hombre se agrupa, ya sea voluntariamente, como las sociedades, ya por razones económicas, como los gremios, ya por condiciones geográficas, como los pueblos, ya por razones de orden moral, como las iglesias, ya por razones políticas, como los municipios. Las garantías individuales deben coexistir con las garantías de los grupos sociales, y debe definirse la subordinación en que unas y otras deban hallarse respecto a los intereses de la sociedad en general y frente a los intereses del Estado como persona moral y como poder.

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 subordinado al Poder Ejecutivo, que tiene el Ministerio Público en su calidad de consejero jurídico y representante judicial del mismo Poder.

V. El Ministerio Público es el representante de la Hacienda Pública en todos los casos; su jefe, el Procurador General de la República, es el personero de la Federación cuando ésta litiga ante la Suprema Corte, y es el apoderado del Poder Ejecutivo en todas sus ramas, cuando éste comparece ante los tribunales como actor o como reo.

Esta función es notoriamente propia de un Fiscal, mejor dicho, de un Procurador Judicial de la República, tomando la palabra procurador en su sentido jurídico; pero es enteramente incompatible con la función propia del Ministerio Público la de procurar que haya justicia, tomando el verbo en su significado vulgar de cuidar de la exacta aplicación de la ley.

VI. 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 licenciado don José Natividad Macías, como preparación al proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente por el C. don Venustiano Carranza.

Sobre la amplitud que estas funciones deben tener se ha discutido mucho, y algunos constituyentes, como el licenciado don Luis Manuel Rojas y el licenciado don Alberto M. González, han dado su opinión sobre el punto llegando hasta el criterio de que la Procuraduría debe estar por encima de los Departamentos Jurídicos de las Secretarías de Estado, que legalmente no tienen razón de ser.

El señor licenciado don José Aguilar y Maya hizo el primer esfuerzo en el sentido de asumir seriamente el carácter de Consejero Jurídico del Gobierno, cuando en diciembre del año pasado organizó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal con el propósito de unificar el criterio de los diversos órganos de la administración pública, que dependen del Poder Ejecutivo en cuanto a la formación de las leyes.

No tengo ningún inconveniente en manifestar que en mi concepto el carácter de Consejero Jurídico del Gobierno, que tiene el Procurador de Justicia, no debe limitarse solamente a aconsejar al Presidente de la República cuando éste le pida su opinión, sino que creo que todos los Departamentos Jurídicos de las diversas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos deberían estar supeditados, cuando menos en el momento de formular reglas generales de interpretación, al criterio de la Procuraduría General de la República.

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 amparos 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 del Gobierno.

La experiencia ha demostrado desgraciadamente, en miles de casos, la verdad de las afirmaciones que hago antes respecto a la incompatibilidad de las funciones del Ministerio Público como Consejero Jurídico del Gobierno y apoderado de las diversas ramas del Ejecutivo, gerente a su misión de vigilante de las garantías personales en materia de amparo.

El argumento primero con que tiene que tropezar en mi opinión es el que acostumbran hacer los palaciegos en todos los casos en que se insinúa que una ley pueda prestarse a abusos. El actual Procurador General de la República, se me dirá es un hombre insospechable en su rectitud, con una gran experiencia política, que ha demostrado sus capacidades como estadista y como administrador, y por consiguiente no debe ser motivo de preocupación el que se pongan en manos de ese hombre funciones contradictorias y aun disímbolas, pues él en su alta sabiduría sabrá cohonestar los deberes de su cargo.

Este argumento no tiene réplica. O cuando menos yo no acostumbro contestarlo. Porque yo creo que las leyes deben hacerse en el supuesto de que las van a aplicar hombres falibles.

No siempre hemos de tener un hombre de bronce como Procurador General de la República, lo natural es que sea un hombre de carne y hueso, con todas sus debilidades y limitaciones, el que se encuentre al frente de la Procuraduría General de la Nación.

El señor licenciado Portes Gil mismo acaba de reconocer la incongruencia de las funciones de su Magistratura cuando en fecha reciente hizo por medio de la prensa unas declaraciones respecto a su manera de entender las obligaciones legales del Procurador General de la República.

Decía el señor licenciado Portes Gil:

“Para los Gobiernos emanados de la Revolución, el Ministerio Público es y debe ser, por definición, una institución de buena fe y hasta de equidad cuando sea preciso, entendida ésta como complemento y realización de la justicia.

Es medular esta noción como espíritu de los artículos 21 y 102 de la Constitución de 1917, en cuanto a la acción jurídica y social del Ministerio Público, por una parte como encargado exclusivo del ejercicio de la acción penal represiva, y, por otra, como consejero jurídico del Ejecutivo.

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.

La Procuraduría de la República debe cumplir con la función de órgano regulador de la administración de justicia, mediante colaboración a base de probidad y de independencia con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que este alto Tribunal realice la supremacía judicial como postulado de nuestro Derecho Constitucional.

El Ministerio Público sirve lealmente al Ejecutivo, de que forma parte, defendiendo los intereses materiales y morales del Gobierno; prestando eficaz ayuda a sus diversas dependencias; salvaguardando al fisco; pero al mismo tiempo, como servidor de la colectividad, procurando que las garantías que la Constitución otorga a los individuos se respeten, así como las normas tutelares del procedimiento, porque sería grave error que la Institución se solidarizara por sistema con los intereses de las autoridades, cuando éstas aparecieran como responsables de la violación de las leyes.”

Con este motivo dirigí una carta al señor licenciado Portes Gil, de la cual tomo algunos párrafos que traducen exactamente mi manera de pensar en la materia:

“El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas.

En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del Ministerio Público lo hace sacrificar su alta misión de guardián de la ley, con tal de sacar avante los propósitos del Gobierno, de quien es, al mismo tiempo, Consejero y representante.

De las dos misiones encomendadas al Ministerio Público, la más alta y la más trascendental es la de procurar la justicia, tanto por medio del ejercicio de las acciones penales cuanto, principalmente, por su intervención en la materia de amparo.

Para nadie es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo deriva, principalmente, de la parcialidad con que esos pedimentos se formulan, o cuando menos de la parcialidad que se supone motiva esos pedimentos.

El Ministerio Público, cuando se trata de amparos contra actos de las autoridades administrativas, tiene casi siempre que torturar su criterio, no precisamente para procurar la Justicia, sino al contrario, para evitar que la Justicia ampare a los particulares contra actos de las autoridades administrativas.

Esta es la causa por la cual los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo son vistos con absoluta indiferencia y recibidos como un trámite engorroso e inútil, y en la mayor parte de los casos ni siquiera son tomados en cuenta al dictarse la resolución si no es en un renglón de los resultandos.

Pocos casos conozco en que un Juez de Distrito o la Suprema Corte de Justicia tome en cuenta, para discutirlo siquiera, el pedimento del Ministerio Público, y si lo hace es para reforzar uno de tantos sobreseimientos contra amparos administrativos en que se ha especializado la Segunda Sala de la Suprema Corte.

En los juicios en que alguna autoridad administrativa o la Hacienda Federal intervienen, ya sea como actores o como demandados, el papel del Ministerio Público es todavía más desairado, pues en el noventa y nueve por ciento de los casos la Procuraduría tiene que prescindir de su propio criterio, acomodándolo al de la autoridad interesada en la contienda, de manera que el Agente del Ministerio Público se reduce al carácter de mero personero, sosteniendo a ciegas, y muchas veces contra su propio parecer, las pretensiones de la autoridad administrativa.

De esto a que el Ministerio Público y Consejero Jurídico del Gobierno se convierta en el tipo de los abogados consultores oficiales, que sirven solamente para dar forma legal a las arbitrariedades que se piensa cometer, no hay más que un paso.

Bien está que los Departamentos Jurídicos de las Secretarías de Estado se plieguen a los propósitos preconstituidos de sus jefes, buscando la forma jurídica en que ha de envolverse el acto que se pretende ejecutar, pero el Ministerio Público tiene una función mucho más alta. Es el consejero jurídico del Gobierno y debería ser, por con-

siguiente, el que en cada caso llamara la atención de las autoridades administrativas, sobre la ilegalidad o injusticia de ciertos actos. Si así lo hiciera, los particulares tendrían en la Procuraduría General de la República una especie de instancia previa ante la cual pudieran ocurrir quejándose de las injusticias cometidas en otras esferas de la administración.

Y si entonces el Ministerio Público, juzgando un caso con absoluta imparcialidad y teniendo, además, la autoridad suficiente para hacerlo, emitiera su opinión imparcial y la hiciera conocer oficialmente a la Secretaría o Departamento interesado, estaría desempeñando con más atingencia y con más rectitud sus funciones de procurar la justicia y de aconsejarla.

No quiero señalar casos concretos ni limitar mis observaciones a una Secretaría determinada, pero todos sabemos perfectamente que en los juicios administrativos, sobre todo en los juicios fiscales, que son los más comunes, el papel del Ministerio Público es verdaderamente desairado y casi diría yo ridículo, si no fuera tan trágicamente doloroso el ver la despiadada parcialidad con que el Ministerio Público desempeña sus funciones en esos juicios.

El papel del Ministerio Público, en estos casos, equivale realmente al del verdugo en aquellos sacrificios gladiatorios de nuestros sanguinarios antepasados, los aztecas, en que el prisionero tenía que luchar amarrado de un pie, desnudo y casi inerme, contra un guerrero bien armado (el verdugo), que necesariamente tenía que vencerlo. No encuentro otra comparación más adecuada con que parangonar los juicios que sigue un particular contra una autoridad administrativa".

## LOS REMEDIOS

¿Cuál es el remedio frente a estas incompatibilidades en las funciones del Procurador General de la República? El señor licenciado Portes Gil se limita a proporcionarnos la garantía de que él ha comprendido la diversidad de funciones que le están encomendadas y la alta responsabilidad que pesa sobre el Ministerio Público frente a tan disímbolos deberes.

Ya es algo; pero no es bastante: es necesario acometer el problema francamente y completar la tarea de los constituyentes de 1917.

Yo he notado que los más sinceros revolucionarios, los que no han vacilado en acudir a las armas para destruir un régimen de opresión y de desigualdad son, sin embargo, los más cobardes en cuanto se trata de revisar sus propias ideas y corregir sus propios errores, y esto se debe a que no comprenden que una revolución comenzada por medio de las armas debe continuar por medio de las leyes.

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