

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

entrar en los detalles de redacción de las reformas mismas, porque en mi concepto esto no puede hacerse sino cuando se haya reformado la composición de la Suprema Corte de Justicia.

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

II. El Ministerio Público debe ser el guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y el defensor de las garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales de interés público y ejercitando las acciones penales con sujeción a la ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

Las reformas que propongo son, en mi concepto, el primer paso para obtener la verdadera independencia del Poder Judicial, independencia que continuará siendo una utopía mientras el Poder Ejecutivo tenga un órgano que le permita intervenir constantemente en la administración de justicia.

¿Quién va a hacer esas reformas? ¿Quién va a iniciarlas ante el Congreso de la Unión? Seguramente no seré yo, ni seréis vosotros, señores congresistas.

Yo me limito humildemente a señalar la necesidad de la reforma ante este Congreso. La semilla germinará entre los miembros de esta Asamblea. Pero se necesitará tal vez la celebración de otros Congresos jurídicos para que esta idea vaya poco a poco arraigando y desarrollándose en la conciencia nacional, hasta convertirse en una reforma constitucional.

Y si se me dijera que este Congreso no está formado por revolucionarios, porque en su seno están representadas todas las tendencias, así las destructoras como las conservadoras, y porque en su composición predominan los viejos defensores de las garantías individuales, contestaría yo con las

palabras del sutil Bernard Shaw, en su manual del perfecto revolucionario:

“Un revolucionario es aquel que desea descartar el orden social existente y sustituirlo por otro. Todo hombre es un revolucionario, en lo que concierne a aquello que entiende. Por ejemplo, una persona que ha dominado una profesión es un escéptico en lo que a ella concierne y por consiguiente es un revolucionario.

Toda persona sinceramente religiosa es un hereje y por consiguiente un revolucionario.

Todos los que logran distinguirse realmente en la vida han comenzado por ser revolucionarios.

Las personas más distinguidas se hacen más revolucionarias conforme se hacen más viejas, aunque comúnmente se supone que se hacen más conservadoras, debido a su falta de fe en los métodos convencionales de reforma.

Toda persona abajo de los treinta, que teniendo conocimiento del orden social existente no es un revolucionario, es un ser inferior.”

Para concluir sólo diré que la medida que propongo tiene por objeto completar la independencia del Poder Judicial; es la aconsejada por la Lógica, va de acuerdo con la especialización de las funciones y tiende a la mejor división de los Poderes. En suma es democrática, es justa y, sobre todo, es cristiana.

Porque fue Cristo quien nos dijo que no se puede servir a dos amos, al Poder y a la Justicia; y cuando se trata de separar las atribuciones del Poder y de la Justicia, es el mismo Cristo quien nos enseña que hay que dar al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios.

México, septiembre 20 de 1932.

Lic. Luis Cabrera.

CARTA DEL C. LICENCIADO EMILIO PORTES GIL AL C. LICENCIADO LUIS CABRERA.

México, D.F., a 29 de septiembre de 1932

Señor Lic. don Luis Cabrera.

Cinco de Mayo 32. Desp. 404

Ciudad.

Muy estimado y fino amigo:

De intento no había querido dar contestación a su apreciable carta de fecha 15 de los corrientes, en la que se sirvió hacer algunos comentarios a la Circular número 1 de la Procuraduría General de la República a mi cargo; pues deseaba a mi vez presentar, como tendré el gusto de hacerlo esta tarde, a la consideración del Congreso Jurídico Nacional, estudio cuya copia me permito adjuntarle, aprovechando el mismo tema que usted trató en la sesión del día 23 y a cuyo trabajo le dio usted el título de “La Misión Constitucional del Procurador General de la República”.

Como se servirá usted ver, en este estudio disiento en mucho de las opiniones expuestas por usted, y sin que yo pretenda, por ningún motivo, hacer de esta disertación una polémica, sí deseo que sea una aportación, humilde si se quiere, a la labor que con tanto éxito ha venido desarrollando el Congreso Jurídico.

Mucho agradezco a usted las expresiones tan cariñosas que ha tenido para conmigo, tanto en su relacionada carta como en el interesante estudio a que me refiero, y tanto más estimo tales expresiones porque vienen de un hombre que, como usted, reúne a la calidad de jurisconsulto de clarísimo talento, las calidades indiscutibles también de maestro en Ideología Revolucionaria y de paladín esforzado “en la lucha por el derecho”.

Sabe que como siempre soy de usted con todo afecto, amigo y atento seguro servidor.

E. Portes Gil

ESTUDIO QUE PRESENTO AL CONGRESO JURIDICO NACIONAL EL C. LICENCIADO EMILIO PORTES GIL SOBRE EL TEMA “LA MISION CONSTITUCIONAL DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.”

I. Análisis de las Funciones del Ministerio Público

La evolución del Ministerio Público se ha caracterizado por el acrecentamiento de sus funciones, tanto por lo que se refiere a la defensa de los intereses del Gobierno como de los intereses sociales. Si originariamente su función era de defensa del Fisco, más tarde adquiere la tutelar a favor de los intereses de individuos que, por sí solos, ya sea por su edad o ya por su estado mental, no pueden defenderse, para culminar esa evolución con la de ser el encargado de vigilar el exacto cumplimiento de las leyes.

En una época en que el Soberano es el más alto representativo de los intereses sociales, y por lo mismo en sus manos está la dirección de todas las actividades, se explica que sólo tuviera la función de defender al Fisco; pero a medida que se van democratizando las instituciones públicas y el poder para su ejercicio se va subdividiendo hasta la época actual, en que se oriente hacia un régimen funcional, el Ministerio Público adquiere mayor importancia por tener que ser regulador de dos funciones al parecer incompatibles y antagónicas, o sean las de velar por los intereses del Gobierno, y al mismo tiempo por los intereses de los gobernados.

Está en lo justo el señor licenciado Cabrera cuando señala como funciones del Ministerio Público, en la actualidad, las siguientes:

- I. La de defender los derechos del Estado ante los tribunales.
- II. La de proteger a la sociedad contra la delincuencia, y
- III. La de vigilar en general por el cumplimiento de las leyes.

Tratadistas contemporáneos definen la función del Ministerio Público como el oficio activo que tiene por misión fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés público, y determinar acerca del modo de ejercerla; en otras palabras, lo caracterizan como el órgano del interés público en la actuación concreta de la ley:

De estas tres funciones señaladas en el trabajo del licenciado Cabrera conviene analizar, en primer lugar, la que se refiere a proteger a la sociedad contra la delincuencia, ya que sin ella es inconcebible el Ministerio Público.

La Constitución de 1917 confió al Ministerio Público, además de su función de parte acusadora, la de ser policía judicial en el sentido técnico de la palabra, y por lo mismo dejó a su cargo la investigación de los delitos.

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Dn. Venustiano Carranza, preocupado por la acción arbitraria de los Jueces, pensó que la función de juzgar y la de instruir eran incompatibles y que, por lo mismo, había que conservar al Juez sólo su alta y trascendental misión de juzgador, dejando a otro órgano la función instructora, en los procesos.

Y así fue como el Ministerio Público completó su función de parte con la de instructor en los procesos, aportando toda clase de pruebas en la averiguación de los delitos y de los responsables de delitos comunes. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, invariablemente ha interpretado el artículo 21 Constitucional de acuerdo con el sentido auténtico del mismo, o sea que el Juez dejó de ser policía judicial y el Ministerio Público adquirió esa función.

Hay que reconocer que esta materia ha sido debatida y que no han faltado serias opiniones en el sentido de que el Ministerio Público ha adquirido atribuciones, a veces exageradas, en relación con las de los Jueces.

Efectivamente, las atribuciones del Ministerio Público, de acuerdo con los artículos 21 y 102 de la Constitución, son tan amplias que sólo pueden ejercitarse ventajosamente estando integrado el Ministerio Público con personal idóneo y responsable.

Esa función represiva sólo la esboza el señor licenciado Cabrera, pero es debido analizarla, porque ha sido el aspecto más interesante para los litigantes en la vida diaria de los tribunales, sobre todo en materia del orden común.

Adoptando por nuestra ley el sistema exclusivo de acusación por el Ministro Público, a diferencia de algunos países en que se vive un sistema mixto, que implica que los particulares hacen uso de un derecho subsidiario de acusación, deben constantemente, tanto la ley como los funcionarios, dar facilidades a los particulares a fin de que coadyuven eficazmente con el Ministerio Público en la aportación de las pruebas; por eso la Circular número 1 de la Procuraduría de la República indica que, 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, y repudia la acusación sistemática, por inquisitorial, y al mismo tiempo sugiere y aun exige de los funcionarios que de ellas dependen, que no procedan ligeramente al consignar o acusar.

Y en cuanto a los desistimientos de la acción penal ya se estudia el problema para fijar las bases a que deban sujetarse, pues si el Ministerio Público, por la ley, tiene el ejercicio de la acción penal, ésta no debe entenderse arbitraria e ilimitada, sino racional y justa.

2. La Incompatibilidad de Funciones

El señor licenciado Cabrera, en cuanto a las otras dos funciones, en relación con la ya analizada, sostiene:

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 esas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas.

Así planteado el problema se advierte desde luego que la oposición a que el señor licenciado Cabrera se refiere viene a ser en realidad la afirmación de la tesis, por desgracia muy difundida, de que la gestión administrativa del Gobierno supone siempre en mayor o menor grado, la inobservancia de preceptos legales.

En efecto, de no ser así, esto es, de pensarse que la administración, según fórmula de algún tratadista, constituye en todo caso la realización del interés público dentro del marco del derecho, no parece que haya incompatibilidad entre la atribución que el Ministerio Público tiene, de defender ante los tribunales la actuación de los órganos del Ejecutivo, y por otra el deber, también a su cargo, de procurar la defensa del interés social.

Sin embargo, como tampoco se puede desconocer, ni en nuestro ambiente ni en ningún otro, que la labor administrativa con frecuencia trae consigo la infracción de la ley, y no en todos los casos por mala fe de los funcionarios, sino en muchas ocasiones por falta de ajuste entre las necesidades colectivas y los principios legislativos, conviene examinar el valor práctico de los remedios propuestos por el licenciado Cabrera.

3. Es Ineficaz el Remedio Propuesto

Sugiere dicho letrado que, desvinculándose, con toda claridad, las funciones que actualmente desempeña la Procuraduría al lado de los Agentes del Ministerio Público, se creen los abogados del Gobierno, teniendo aquéllos la misión de defender los intereses sociales y de velar por la estricta observancia de la ley, y ocupándose éstos de la defensa de los actos de autoridad ante los órganos jurisdiccionales.

En suma se pretende, en gran parte, volver al sistema contenido en el texto inicial de la Constitución de 57, que colocaba entre los integrantes de la Suprema Corte de Justicia a un Fiscal y a un Procurador de la República con atribuciones distintas.

Esta prevención constitucional se reformó en 1900; y como el primer Código procesal de la Federación fue de 1897,

prácticamente puede decirse que, durante la mayor parte del tiempo en que rigió el precepto a que aludo, no tuvo desarrollo legislativo propio.

Esto no obstante, resulta de interés examinar en qué forma se pensó dar la vida, en textos secundarios, a la doble función del Procurador y del Fiscal, en el más serio de los proyectos sobre el procedimiento federal que hubo hasta antes del Código de 97, es decir, el proyecto de los señores licenciados Ignacio L. Vallarta, José María Lozano y Velasco.

En ese proyecto tanto el Fiscal como el Procurador General se sitúan dentro de la Institución del Ministerio Público, a la cual se le define como una Magistratura especial con organización propia e independiente, aunque agregada a los tribunales como parte integrante de ellos para mejor proveer a la administración de justicia.

En el desarrollo del proyecto se hace del Procurador el Representante del Gobierno Federal, y del Fiscal un órgano independiente, facultado para actuar aun en contra de la propia Federación cuando así estime que corresponda en justicia.

Dos amplios preceptos contiene el Código a este respecto, pero de la lectura de diversas disposiciones, especialmente de las relacionadas con el vínculo que debe existir entre el Ejecutivo y el Fiscal, así como de la forma de suplir a éste se ve que, por grande que fue el esfuerzo de los autores del proyecto, no pudieron dejar de desconocer que no hay manera de negar que la dirección del Estado, en lo que respecta a la satisfacción de los intereses públicos, corresponde al Ejecutivo, y por lo mismo resulta imposible crear un órgano que pudiese obrar, en gestión de esos intereses, en contra de instrucciones precisas del Presidente de la República.

Lo más que lograron los autores del proyecto fue establecer que, en caso de oposición expresa del Fiscal a las instrucciones del Presidente, quedaba facultado para objetar dichas instrucciones que, de confirmarse, producirían la excusa automática del citado fiscal, pasando a suplirlo el Procurador, es decir, el Representante del Gobierno.

En otras palabras, a pesar de que el texto Constitucional, cuyo alcance se reglamentaba, establecía terminantemente que el Fiscal formaba parte de la Corte, cuando se trataba de realizar ese precepto en ley secundaria, la autonomía del representante social hubo de subordinarse a aquellos casos de oposición manifiesta con el Jefe del Estado.

Se ve por lo dicho que la proposición del señor licenciado Cabrera, cuando lo que él busca estuvo acogido, a lo menos en gran parte, en preceptos constitucionales, no pudo realizar la autonomía completa por la que él se decide.

Esto, por lo demás, resulta perfectamente explicable por la consideración ya apuntada de que si dentro de nuestro sistema Constitucional, el Presidente de la República tiene a su cargo y bajo su responsabilidad la realización de los intereses públicos, no haya manera de crear un funcionario distinto que sin tener la responsabilidad en la realización de esos intereses tenga autonomía absoluta para actuar por ellos ante los tribunales.

Como lo afirma el licenciado Cabrera, el Ministerio Público, en la mayor parte de los países del mundo, es "una mera derivación del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial",

porque no puede ser ajeno al Ejecutivo, en gobiernos revolucionarios, la función de prevención de la delincuencia, que está superando en importancia a la de represión, y que precisamente encomendada en gran parte a la acción tutelar del Ministro Público. Divorciar las funciones sociales del Ministerio Público de la acción del Ejecutivo, a quien compete la "Política CRIMINAL" en materia de delincuencia, es hacer renunciar al Ejecutivo a una de sus más altas funciones, como es la de dirigir la obra de profilaxis social, no sólo en el aspecto ético y educativo, de cárceles y penitenciarias, de instituciones de beneficencia para los menores moral y materialmente abandonados; patronatos de beneficencia y demás instituciones cuyo funcionamiento es indispensable para contrarrestar la ola del crimen. El Ministerio Público es por naturaleza un órgano del Poder Ejecutivo, y la independencia del Poder Judicial no proviene necesariamente, como quiere el señor licenciado Cabrera, de la independencia del Ministerio Público, pues supe- ditar la libertad del Poder Judicial a la del Ministerio Público, afirmando que la falta de independencia y autonomía en esta Institución es la causa de que no haya una verdadera independencia en la otra, y luego sostener que el Ministerio Público será independiente cuando forme parte del Poder Judicial, aunque designado su jefe por el Congreso General, implica pensar que el problema es de mera técnica formal en la estructura de los poderes, cuando es elemental que la ley, por sí misma, no realiza el milagro de la buena integración de una judicatura, sino que son causas sociales más hondas las que determinan la existencia de funcionarios capaces e ignorantes, honrados o pillos y con conciencia de su responsabilidad, o meros subordinados del Poder Ejecutivo a pesar de que sean designados por el Poder Legislativo.

Dentro del sentido de realidad mexicana, 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.

4. Funcionarios Responsables

La Procuraduría de la República sostiene categóricamente que esa incompatibilidad de funciones en 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 moral y legalmente de su actuación; que como se expresó en la Circular, amablemente comentada por el licenciado Cabrera, no hay institución, ni pública ni privada, que pueda realizar fines de verdadera utilidad para la colectividad, si no está dirigida por personas responsables.

En México, en que la regla, casi invariablemente, ha sido la de que no se exijan responsabilidades a ningún funcionario, la tesis más honda y más humana por la que debe propugnarse es la de la necesidad de que existan funcionarios responsables, primero ante la ética y después ante la ley.

Habla el señor licenciado Cabrera de la independencia del Poder Judicial, y no menciona que una de las causas que influye poderosamente en la irresponsabilidad de los funcionarios es la conducta pasiva de los litigantes en cuanto a su espíritu de lucha para que las responsabilidades sean efectivas, y en cambio activa con frecuencia para fomentar la corrupción de esos funcionarios. En nuestro ambiente es muy débil el espíritu de lucha por el derecho, y como consecuencia débil también el sentido de la responsabilidad.

La vida institucional de México no es posible sino mediante una lucha intensa por el derecho, la que no debe esperarse toda del Gobierno, sino que los particulares con iniciativa privada, intensa, deben ser solidarios en la obra social que circunstancialmente dirigen y coordinan determinados hombres.

5. La Actitud del Ministerio Público en los Juicios de Amparo

Con gran acierto el licenciado Cabrera indica que 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.

Completamente de acuerdo con esta afirmación, que permite a la Procuraduría de la República exponer de modo categórico su criterio firme sobre el particular.

El Ministerio Público tiene y debe tener sólo como norma el cumplimiento de la ley, ya que, como se expresó en la Circular de orientación general, la responsabilidad no se afirma sino cuando el funcionario sabe que sólo la ley es su norma de actuación, y que hay que subordinarse a los mandatos jurídicos realizando la función de representante social, ajena a cualquiera influencia de particulares o de autoridades.

Si con la intensidad de esfuerzo con que nos dedicamos a reformar las leyes, nos dedicáramos a velar por su cumplimiento, nuestros problemas jurídicos se simplificarían y la realidad jurídica mexicana se elevaría para bien y prosperidad del país.

Si se atiende a los datos de la estadística, en cuanto al porcentaje de amparos, determinando cuáles tienen como origen actos del Ejecutivo y cuáles actos de autoridades locales o judiciales, no puede concluirse que el porcentaje mayor deba ser atribuido al Poder Ejecutivo, en los términos en que lo hace el licenciado Cabrera al decir: que el Poder Ejecutivo es la fuente más prolífica en atentados contra las libertades o contra los derechos de los individuos y de la sociedad.

Es preciso afirmar en la conciencia pública el culto a la ley, y que los particulares tengan la entereza de exigir su cumplimiento.

Si el Ministerio Público es el representante de la Hacienda Pública, y el Procurador el personero de la Federación, cuando ésta litiga ante la Suprema Corte, bien está que se salvaguarde al Fisco, pero como se expresa en la Circular varias veces citada, sería grave error que la Institución se solidarizará por

sistema con los intereses de las autoridades, defendiendo a todo trance al Fisco, aun en los casos en que su actitud fuera voraz, pues no hay que olvidar que es preferible para un gobierno ganar en justicia ante la opinión pública, aunque se pierda en dinero al no ingresar determinadas sumas al tesoro nacional, a que se gane el dinero con mengua del sentido de la justicia ante la colectividad, cuyos intereses hay que proteger.

El Procurador General de la República, como Consejero del Gobierno, tiene el deber no sólo de asumir una actitud ajustada a la ley en los casos en que deba darse la razón a los particulares y no a las autoridades, sino procurar que cesen los efectos de los actos atentatorios para que el mal sea corregido, de ser posible extrajudicialmente, y no tener que esperar la sentencia judicial.

Entendemos, como el licenciado Cabrera, que cuando se habla de garantías individuales, a las que él llama personales, no sólo se hace referencia a las garantías de los derechos del hombre, sino también a las que la Constitución da a las nuevas personalidades de carácter social que vienen formándose al lado de las personas civiles.

La interpretación tradicional de las garantías individuales se orienta en esta época hacia el concepto de garantía social, a fin de que los derechos del hombre se supediten a los derechos de la colectividad, para la conservación y acrecentamiento de sus intereses vitales, en relación con las necesidades de la época. Ya el Código Penal de 1931, en varias materias, plantea a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la necesidad de una interpretación nueva que modifique la tradicional en cuanto a las garantías individuales.

De acuerdo con la noción fundamental de responsabilidad, como base de la actuación de los funcionarios, no creo que necesariamente el Procurador sea siempre solidario de los intereses del Gobierno, aun en menoscabo de los intereses sociales, de conformidad con la tesis del licenciado Cabrera.

6. El Procurador General como Consejero Jurídico del Gobierno

Al lado de las atribuciones de naturaleza jurisdiccional, que cumple el Procurador como Jefe del Ministerio Público, es preciso hacer hincapié en la misión que desempeña, dentro de la marcha administrativa del Poder Ejecutivo, como Consejero Jurídico de éste, en los términos del artículo 102 constitucional.

Innovación sin dudas de vital trascendencia en el Código Político de 1917 fue la de crear un funcionario que, colaborando activamente en la marcha del Gobierno tenga, sin embargo, como más alta preocupación el cumplimiento de la ley y el aspecto jurídico de todos los asuntos del Ejecutivo.

Esta innovación, que arranca directamente de antecedentes americanos, no ha logrado hasta ahora el desarrollo que esperaban sus autores.

Esto es explicable porque corresponde al Procurador, como Consejero Jurídico del Gobierno, sólo el aspecto legal

de los negocios de la administración, y el desempeño de esa misión supone que la marcha de las Secretarías de Estado, que dentro de la Constitución de 57 tenían a su cargo exclusivamente el despacho de los actos del Ejecutivo, se ajuste a esta modalidad, consistente en acudir a un funcionario distinto de las mismas Secretarías, que se ocupará de la cuestión legal solamente.

Empero, es inexplicable que los quince años de vida de nuestro Código Político no hayan sido suficientes para ver la realización plena del pensamiento que orientó el artículo 102 constitucional.

En Estados Unidos, país que, según antes se expresa, fue tomado como modelo por los constituyentes de 17, el desarrollo de la Procuraduría hasta crear un departamento autónomo y de importancia similar a las Secretarías de Estado abarcó casi un siglo.

En efecto, de ser el Procurador un abogado postulante, que por carta y en forma privada opinaba ante el Presidente en puntos de derecho, la ley de 1887 lo hace, según expresión de un autor americano, el Superintendente del aspecto jurídico de todos los asuntos del Ejecutivo.

Lento fue ese desarrollo; toda cuestión legal es siempre abstrusa, y sobre todo su definición exige que sea desvinculada cuidadosamente de otras materias, sobre todo tratándose de puntos administrativos, sin embargo, aunque lento, y a través de la obra constante de los Procuradores americanos, llegó a construirse una doctrina precisa, según la cual toda cuestión de derecho que surja en la administración pública, antes de alcanzar la sanción definitiva del Jefe del Estado debe contar con la opinión del Procurador o de sus Agentes.

Es así como en un mensaje al Congreso el Presidente Jackson dijo: "Estoy convencido de que el interés público se consideró mejor concediendo a este funcionario -el Procurador- la supervisión general de la labor de los diversos abogados del Gobierno y de todos los procedimientos, ya sean civiles o penales, en los que los Estados Unidos están interesados".

Los constituyentes de 17, al referirse sólo a la Constitución Americana, sin expresar que intentasen variarla en ningún punto, sino acogiéndola de acuerdo con los frutos que esta Constitución había logrado ya, vinieron a dar apoyo de fuerza indiscutible a la tesis, ya sostenida con vigor en nuestros círculos jurídicos, de que el Procurador General de la República, como Consejero Legal del Gobierno, tiene una función propia, definida, autónoma, en la marcha de la administración pública, y que esa misión, en manera alguna opuesta a la de los Secretarios de Estado, o absorbente de las atribuciones de ellos, constituye un elemento de coordinación, de ponderación de justicia, que ha de significar un elemento de valer incalculable para realizar en México un verdadero estado de derecho.

Hasta el año de 17 las Constituciones mexicanas, especialmente a partir del Acta de Reformas de 47, se habían preocupado por otorgar al Poder Judicial, mediante el juicio de amparo, el papel de velar porque los órganos del Poder se mantuviesen dentro de sus atribuciones.

Sin embargo, el amparo, procedimiento técnico que queda siempre a la iniciativa privada, con todos los peligros que

entrañan esas circunstancias en medios en que, como el nuestro, es débil el espíritu de lucha por el derecho, puede ser, en multitud de ocasiones, verdadera fuente de injusticias al sancionar situaciones notorias de desigualdad en casos idénticos, según que el perjudicado haya o no acudido a los tribunales.

Por el contrario, la Constitución de 17, al establecer el Consejo Jurídico, dentro de la actuación del Ejecutivo, y antes de que esa actuación se concrete en manifestaciones precisas de autoridad, dio la base para iniciar una autolimitación de las órdenes del Poder, mucho más ventajosa e indudablemente mucho más justa, en cuanto que puede ser más general por el control previo de todo acto lesivo del derecho.

Debe confesarse que hasta ahora la función consultiva del Procurador, en asuntos concretos de Gobierno, ha sido débil.

Legislación secundaria deficiente, Ley de Secretarías anticuada y ordenamiento reglamentario del Ministerio Público, notoriamente insuficiente, pueden señalarse como las causas más notorias de lo defectuoso y casi nulo que es el Consejo Jurídico del Procurador en asuntos del Gobierno.

Términos administrativos arraigados han completado esos obstáculos, y por ello hay que reconocer que esa función consultiva del Procurador, en asuntos concretos del Gobierno, constituye una tarea que debe realizarse plenamente en lo futuro.

Con el propósito de conseguir un puente para el logro del objeto a que se viene refiriendo, por decreto de 14 de diciembre del año último se creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, bajo la presidencia del Procurador e integrada por representantes de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la cual ha venido ocupándose, en los términos de ese mismo decreto, del estudio de los proyectos de leyes y reglamentos que han elaborado las distintas dependencias del Ejecutivo.

El examen de tales proyectos, hasta ahora, se ha realizado desde un triple punto de vista.

Primero: De la constitucionalidad de los preceptos legislativos consultables;

Segundo: De si esos preceptos invaden o no la esfera de una dependencia del Ejecutivo, distinta de la que los haya formulado; y

Tercero: De la técnica jurídica de tales proyectos.

Ya se orienta el esfuerzo a fin de entrar a discutir las cuestiones de fondo de esos proyectos para que se pueda lograr una verdadera coordinación legislativa sobre la base de la simplificación tan necesaria de nuestras leyes que, hechas por entregas y con un sistema de casuismo exagerado, han llegado a convertirse en un utilaje jurídico difícil de entender y de manejar.

Cuando esta coordinación se logre, el Procurador de la República afirmará su carácter de Consultor Jurídico, y podrán prevenirse controversias entre los particulares y las autoridades por la intervención previa que el Consejero Jurídico tenga en la elaboración de las leyes para poder ser además, un defensor más decidido de las leyes.

Es posible así conciliar la actuación de Consejero Jurídico con la de defensor de los intereses sociales y representante del Gobierno.

Consideraciones Finales

En suma, pienso que el Ministerio Público ha sido y sigue siendo un auxiliar, un colaborador de la administración de justicia; que la división de las tareas es cuestión de economía y de trabajo racional, y que las tendencias actuales son la de superar las formas legales externas para llegar a la realidad viva y eficaz, de acuerdo con el ritmo de las formas políticas y sociales, que van cambiando con las formas de la producción de la vida geográfica y económica.

La tarea, fundamentalmente, en los diversos aspectos de la vida pública, continúa siendo de reparto de esfuerzos y responsabilidades, de equilibrio de limitaciones mutuas entre los diversos órganos del Poder y de la masa de gobernados.

La orientación de la corriente social y política actual es la de romper con la distinción de intereses privados y públicos para sólo considerar un solo interés, con manifestaciones diversas pero siempre social.

Es la constante tarea de defensa individual y social, al mismo tiempo, para buscar la línea media entre la defensa de la sociedad y los derechos del ciudadano; conciliación del problema del orden y de la libertad, al que llamara uno de nuestros pensadores "la ecuación de los siglos".

La solución del problema planteado por el señor licenciado Cabrera no depende de las fórmulas externas o de la designación, sino de la realidad, lo mismo que el perfeccionamiento de la administración de justicia en general.

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.

Ese es el camino escogido por la Procuraduría de la República al comentar el brillante trabajo del distinguido intelectual don Luis Cabrera, no con el ánimo propiamente de réplica, sino de ampliación del tema y de definición de actitudes ante el serio problema de la organización del Ministerio Público.

¿Tesis conservadora? No lo pensamos así., porque siempre será nueva e inmarcesible la afirmación de que la responsabilidad, lo mismo para los individuos que para los pueblos, es la clave de sus destinos.

México, D. F., a 29 de septiembre de 1932.

COMENTARIOS QUE HIZO EL C. LICENCIADO LUIS CABRERA A LA CONFERENCIA SUSTENTADA POR EL C. LICENCIADO E. PORTES GIL.

Casi casi me alegro de que el señor Procurador General de la República, licenciado Emilio Portes Gil, no se halle presente. Mi palabra está más acostumbrada a subir que a bajar,

y me sentiría yo cohibido si hubiera tenido que hacer, frente al señor Portes Gil, un elogio de sus conceptos.

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 anteaer. Nadie me habría oído ni leído; pero sí se habrían apresurado a rectificarme. En la actualidad nada más plausible que consignar que las palabras, cuando traducen una intención sana de buscar la verdad, encuentran acogida en un funcionario, que como tal demuestra el más alto valor civil al darse por enterado de una opinión que no es la suya.

Más importante aún es la actitud del señor licenciado Portes Gil respecto a este Congreso, porque con su democrática actitud, y con la contribución que su trabajo ha aportado al Congreso Jurídico, aquilata la verdadera importancia de esta Asamblea, la que si no hubiera tenido más virtud que la de hacer hablar al Procurador General, con ello bastara para demostrar el rotundo éxito que ha alcanzado.

El señor licenciado Portes Gil declara, y con razón, que su estudio no tiene carácter de polémica, y en verdad no se presta a polémica ni a refutación; la serenidad de espíritu, la sinceridad en la expresión, la verdad con que se acomete el problema en el terreno práctico en que se coloca, todo hace en este estudio una contribución digna de respeto.

Voy solamente a referirme a dos puntos que merecen especial mención.

El señor licenciado Portes Gil dice que con la independencia del Ministerio Público no se logra la independencia de la administración de justicia. Esto es cierto; no es bastante independen el Ministerio Público para lograr la independencia de la administración de justicia, pues esto no se logra solamente con las leyes o con formas constitucionales, sino que deberá ser un resultado de todas las medidas que se tomen para lograrlo. Pero ya es un paso muy importante el que se daría si se lograra emancipar el Ministerio Público de la dependencia en que se encuentra con respecto al Poder Ejecutivo.

El señor licenciado Portes Gil dice además que la base de la independencia del Ministerio Público consiste en hacer efectivas las responsabilidades de los funcionarios; pero yo le preguntaría -si estuviera presente-: ¿y cuál es la forma práctica de exigir responsabilidades a un funcionario? Haciendo efectivas las sanciones que dicta la ley para el caso de que falte a sus deberes, es decir, ejercitando la acción penal contra el funcionario responsable. Pero es el caso que según la organización actual del Ministerio Público es precisamente el Ministerio Público mismo el que tendría que ejercer la acción penal para que se castigara a los Agentes del Ministerio Público. La clave para exigir responsabilidades al Ministerio Público estaría, por consiguiente, en manos del Ministerio Público estaría, por consiguiente, en manos del Ministerio Público. Se necesitaría que éste diera un altísimo e insólito caso de civismo: el de acusarse a sí mismo ante los tribunales.

La importancia del trabajo que ha presentado el señor licenciado Portes Gil no reside, sin embargo, en la solución concreta 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.

Entretanto hemos logrado algo mucho más importante: hemos conseguido que el representante de la sociedad, el Consejero Jurídico del Gobierno, el más alto funcionario de la administración de justicia, venga personalmente ante este Congreso Jurídico; y reconociendo la elevación de propósitos que nos animan, ratifique las importantes declaraciones que en forma de circular había hecho en días pasados.

Las palabras del señor Procurador de Justicia no solamente merecen subrayarse, sino repetirse, propalarse, poniéndolas en marco de oro para que sean tenidas en cuenta en lo futuro, y para que sirvan de base a la actuación del Ministerio Público.

Es satisfactorio saber que el Procurador General de la República piensa "que el ejercicio de la acción penal no debe entenderse arbitraria e ilimitada, sino que ha de ser racional y justa".

"Que el Ministerio Público debe estar 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 moral y legalmente de su actuación."

"Bien está -dice el señor licenciado Portes Gil- que se salvaguarde el fisco, pero sería grave error que el Ministerio Público se solidarizara por sistema con los intereses de las autoridades defendiendo a todo trance al fisco, aun en los casos en que su actitud fuera voraz, pues no hay que olvidar que es preferible, para un gobierno, ganar en justicia ante la opinión pública, aunque se pierda en dinero al no ingresar determinadas sumas al tesoro nacional, a que se gane en dinero con mengua del sentido de la justicia ante la colectividad, cuyos intereses hay que proteger."

Y cuando dice: "El Procurador General de la República, como Consejero Legal del Gobierno, tiene una función propia, definida, autónoma, en la marcha de la administración pública, y que esa misión, en manera alguna opuesta a la de los Secretarios de Estado, o absorbente de las atribuciones de ellos, constituye un elemento de coordinación, de ponderación, de justicia, que ha de significar un elemento de valer incalculable para realizar en México un verdadero estado de derecho".

"Cuando esta coordinación se logre, el Procurador de la República afirmará su carácter de Consultor Jurídico, y podrán prevenirse controversias entre los particulares y las autoridades por la intervención previa que el Consejero Jurídico tenga en la elaboración de las leyes para poder ser, además, un defensor más decidido de las leyes."

Estas palabras, que en boca del señor Procurador General de la República, y en circular dirigida a sus Agentes, tienen

trascendental importancia como norma futura de conducta, aumentan de peso y crecen en su trascendencia cuando han sido repetidas solemnemente ante este Congreso.

Pero se me dirá: ¿Qué garantías tenemos de que se cumplan?

Para mí, tras de esas palabras existe una garantía efectiva: la que proporciona la conducta de un hombre que sabe lo que es la responsabilidad de un funcionario, no por haberlo leído en los libros sino por haberlo llevado sobre sus hombros.

El señor licenciado Portes Gil -me alegro de decirlo en su ausencia-, como el autor del *eclesiastés*, ha pasado ya por

la experiencia que proporciona el *summun del poder*, y está en situación de poder decir con aquél: *vanidad de vanidades, todo vanidad*.

Por ello podemos concluir diciendo que la mejor garantía que puede proporcionarnos el señor licenciado Portes Gil, de que como Procurador General de la República procure efectivamente la justicia nacional, es la que nos suministra en el pasado con sus hechos: porque cuando el señor licenciado Portes Gil, fue Presidente de la República fue el Presidente de la República.