

LA MISIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA (1932)*

Luis Cabrera

I. IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

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 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 el 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

* Estudio presentado ante el Congreso Jurídico Nacional el 20 de septiembre de 1932, tomado de Luis Cabrera, *Obras completas*, Vol. I. Obra jurídica, México, Oasis, 1972, p. 5 y ss., (publicación original: *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, Cultura, 1932), (la 2a. ed., México, Botas, 1963) [N. del E.].

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 quien lo suyo; se necesita la lucha por el derecho, que diría Jhering, 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 (físico, 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: 1) la de defender los derechos del Estado ante los tribunales; 2) la de proteger a la sociedad contra la delincuencia; y 3) 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 o 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 semisecretario de Estado.

Es 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.

II. NOCIÓN HISTÓRICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

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 *procurator 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 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 él 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 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 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 (artículo 188), que durarían en sus funciones cuatro años (artículo 184), y que tendrían el tratamiento de “señoría” durante su ejercicio (artículo 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 (artículos 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 (artículo 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 (artículo 16, fracciones 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 (artículo 116) disponiéndose el establecimiento de fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de Hacienda y los demás que fueran de interés público (artículo 194).

La ley de don Juan Álvarez, del 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 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* (artículo 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, consecuentemente con esta reforma del artículo 91, se reformó también el artículo 96, dejando al cuidado de una ley especial la organización del Ministerio Público.

Por primera vez se emplea el término Ministerio Público en nuestros textos constitucionales.

Hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público, del 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:

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

III. EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN 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 susciten 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 jurídico 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: 1) es el representante de la sociedad en materias penales; 2) es el vigilante de los intereses privados de carácter general o de ciertas personas que no pueden defenderse por incapacidad o ausencia; 3) es el representante de la ley en los casos de interés público; 4) es parte en los juicios de amparo; 5) 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; y 6) 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 esas 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.

1. 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 quede 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.

2. El Ministerio Público, como vigilante de 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.

3. 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 entre 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 de 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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 José Natividad Macías, como preparación al proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente por Venustiano Carranza.

Sobre la amplitud que estas funciones deben tener se ha discutido mucho, y algunos Constituyentes como Luis Manuel Rojas y 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.

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, frente a su misión de vigilante de las garantías personales en materia de amparo.

El argumento primero con que tiene que tropezar 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 disímiles, 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 completamiento 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 letalmente 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.

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 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 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 resultados.

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 sobreesimientos 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, 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 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 qué parangonar los juicios que sigue un particular contra una autoridad administrativa.

IV. 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 disímboles 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 su 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 pue-

de hacerse sino cuando se haya reformado la composición de la Suprema Corte de Justicia:

- 1) El Ministerio Público debe ser una institución encargada exclusivamente de vigilar por el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes;
- 2) El Ministerio Público debe ser el guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y el defensor de la garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales de interés público y ejercitando las acciones penales con sujeción a la ley;
- 3) 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;
- 4) El jefe del Ministerio Público debe formar parte de la Suprema Corte y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de delegados; y
- 5) 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; Y
 - 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 ór-

gano 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 ese 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 debajo 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*.