

## V. EL MINISTERIO PÚBLICO SURGIDO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

### 1. El artículo 21 constitucional en el Congreso Constituyente

En septiembre de 1916 se convocó al pueblo a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, mismas que se verificaron el 22 de octubre conforme a la convocatoria del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Las sesiones del Congreso se inauguraron el 21 de noviembre para analizar los expedientes de los diputados y para constituir, definitivamente, el conjunto de representantes populares que se dedicaría a la tarea de revisar el Proyecto de Constitución enviado por Venustiano Carranza.

La sesión inaugural de los trabajos del Congreso Constituyente se celebró el 1o de diciembre. En ellas se presentó don Venustiano Carranza para hacer la declaración de apertura y entregar su Proyecto de Constitución, mediante un informe en el que exponía los motivos que habían fundado la redacción de los principales artículos.

Inmediatamente después del informe el Congreso inició sus trabajos, y comenzaron los debates para aprobar o reformar los artículos propuestos por el Primer Jefe.

Siendo nuestro objetivo analizar la reorganización que en la Constitución de 1917 se hace del Ministerio Público, y en vista de que son los artículos 21 y 102 los que, para tal efecto, se dictaron y siguen vigentes, nos abocaremos a analizar y detallar los dictámenes, los debates y la aprobación que de los mencionados artículos se hizo en el multicitado Congreso.

#### 1.1 El informe de don Venustiano Carranza

En la exposición de motivos, que a manera de informe presentó don Venustiano Carranza, se refirió al proyecto del artículo 21, de la siguiente manera:

“El artículo 21 de la Constitución de 1857 dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales.

“Este precepto abrió una anchísima puerta de abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente a su voluntad, por cualquiera falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

“La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecunarias y no de reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

“Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

“Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél tiene carácter meramente decorativa para la recta y pronta administración de justicia.

“Los jueces mexicanos –continúa don Venustiano Carranza- han sido durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los de la época colonial ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas a cuyo efecto siempre se han

considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

“La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían como positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

“La misma organización del Ministerio Público a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la responsabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

“Por otra parte el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad de que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

“Con la institución del Ministerio Público tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige....”<sup>30</sup>

En esta exposición, el señor Carranza define claramente la situación que había prevalecido en los tiempos anteriores a la reunión constituyente; habla de las arbitrariedades de las autoridades administrativas y de la capacidad legal que las leyes vigentes les otorgaban para cometerlas; se refiere a los atentados que en múltiples ocasiones cometían los jueces contra inocentes al ejercer al mismo tiempo funciones persecutorias contra los delitos, lo que creó la peligrosísima confesión con cargos, que desnaturaliza las funciones de la judicatura; también

trata de la institución del Ministerio Público adoptada con anterioridad en las leyes mexicanas, pero con un carácter meramente nominal y decorativo, sin mayor posibilidad de cumplir las condiciones para las cuales había sido creado, es decir, intervenir en la recta y pronta administración de justicia.

Para acabar con estas situaciones, el Primer Jefe propuso delimitar en forma precisa las funciones de persecución de los delitos, así como el castigo de las penas, ambas correspondientes tanto a la autoridad administrativa como a la judicial. A tal fin otorgó facultades exclusivas al Ministerio Público poniendo a su disposición a la policía judicial. Su reiterado objetivo era eliminar los abusos de las autoridades administrativas y de la policía común. Así, la Constitución de 1917 estableció en materia penal una doble función del Ministerio Público: como titular de la acción penal y como jefe de la Policía Judicial.

Aún cuando quizá será excesivo hablar –como Carranza– de una completa revolución en el sistema procesal, definitivamente sí constituyó un gran adelanto en materia penal el responsabilizar en forma directa y casi exclusiva de la función investigadora al Ministerio Público.<sup>31</sup>

El artículo 21, tal como lo proponía Carranza, decía así:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste.

“La autoridad judicial mandará, siguiendo este criterio, buscar y aprehender a los reos. Se podrá valer, para la aprehensión, de la autoridad administrativa para cuyas funciones la autoridad

administrativa tendrá a sus órdenes al Ministerio Público y a la Policía Judicial.”<sup>32</sup>

Con este proyecto, y con las consideraciones hechas por el señor Carranza en su informe, la comisión formada por el General Francisco J. Múgica, como presidente, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, presentó ante el Congreso su dictamen en la 27a. Sesión ordinaria, efectuada la tarde del martes 2 de enero de 1917, bajo la presidencia del señor Luis Manuel Rojas y con la asistencia de 124 diputados.

## **1.2. Dictamen de la Comisión**

El dictamen leído ante la Asamblea, dice así:

“Ciudadanos diputados:

La primera parte del artículo 21 del Proyecto de Constitución puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del artículo 14, supuesto que en éste se declara que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a leyes expedidas de antemano, declaración que incluye la de que sólo la autoridad judicial puede

imponer penas. Sin embargo, en el artículo 21 la declaración aparece más circunscripta y terminante y colocada como para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judiciales y administrativa. Tanto por estas circunstancias como para conservar el enlace histórico, creemos que debe conservarse la primera frase del artículo 21.

“En la Constitución de 1957 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas, pero nos parece juicioso limitar las facultades de la autoridad administrativa, en lo relativo a la imposición de arresto, a lo puramente indispensable.

“Las infracciones de los bandos de policía son, en tesis general, de tal naturaleza, que no ameritan más castigo que una multa; pero hay casos en los que se hace forzoso detener al infractor cuando menos durante algunas horas. Creemos que a esto debe limitarse la facultad de arrestar administrativamente, salvo el caso de que se haga indispensable el arresto; pero aún en este caso es conveniente también fijar un límite: estimaríamos justo que éste sea de quince días.

“La institución de la policía judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las amplias garantías que otorga el artículo el artículo 20. Es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público. Estos puntos han sido desarrollados con toda amplitud en el informe que el C. Primer Jefe presentó a esta honorable asamblea, por lo cual no haremos otra cosa que remitirnos a ese sabio documento. Pero nos parece que debido a cierta vaguedad en la redacción del artículo 21, no queda éste en estrecha relación con los motivos que se exponen para fundarlo. Siguiendo el texto del artículo, toca a la autoridad administrativa perseguir los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial; en opinión nuestra, robustecida por la exposición de motivos del C. Primer Jefe debe ser a la inversa: toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir la policía judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de ésta.

“Desarrollando nuestra opinión acerca de la Policía Judicial, creemos que cualquiera que sea la forma en que la organicen los estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan funciones de Policía Judicial, sean auxiliares del Ministerio Público; y en el cumplimiento de esas obligaciones, en el ejercicio de

tales funciones deben quedar subalternados a dicho Ministerio.

“Parece que ésta es la idea del artículo 21; pero creemos que debe expresarse con más claridad; en consecuencia proponemos a esta honorable asamblea se sirva aprobar el citado artículo en la siguiente forma:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

“La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al ministerio público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones.

“Sala de comisiones, Querétaro de Arteaga, diciembre 30 de 1916. General Francisco J. Múgica – Alberto Román- L.C. Monzón –Enrique Recio- Enrique Colunga.”<sup>33</sup>

Es interesante notar en el dictamen la actitud de la comisión, que conserva la primera frase del artículo 21 del proyecto, tanto para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judicial y administrativa como para conservar el enlace histórico, cuestión que implica necesariamente un nexo con la tradición liberal que aceptaban los diputados, fuera radical o moderadamente.

Al hablar del Ministerio Público destacan una discrepancia con el proyecto presentado por Carranza, no en la cuestión de fondo sino en la formal, ya que según la comisión existe una vaguedad en la redacción del artículo propuesto, que no reafirma lo expuesto en el informe. Esta situación fue puesta a discusión y posteriormente, cuando analicemos el debate, veremos su desenlace.

Por último, en lo que respecta a la Policía Judicial, se proponía que cualquiera que fuera su organización en los estados, las autoridades municipales ejercían funciones de Policía Judicial en apoyo al Ministerio Público, y a él quedaban subordinados en estas funciones.

Leído el dictamen, se estableció fecha para su discusión en sesión ordinaria: 5 de enero de 1917. A continuación extractaremos lo más importante de cada intervención:

### **1.3. Discusión**

El diputado José Rivera, representante de Puebla, fue el primero en tomar la palabra en contra. En actitud de portavoz de la más evidente verdad, impugnó al artículo en cuestión por no fijar un límite preciso a las multas que la autoridad administrativa debía imponer, lo que dejaba puerta abierta a los abusos de las autoridades, tanto más cuanto que esta disposición podían ejercerla las autoridades de baja esfera, que no tendrían empacho en esgrimir esa arma terrible, especialmente en contra de sus enemigos políticos.<sup>34</sup>

Aludió asimismo a la subjetividad del artículo que daba lugar a diversas interpretaciones; a lo excesivo de las multas y a la aplicación que de ellas se hiciera, ya que no siempre recaía en personas con la misma capacidad económica.

Respecto a la imposición de arresto que la comisión limitaba a quince días como máximo, tomando en cuenta atinadamente la configuración de la sociedad en diversas capas, se refirió nuevamente a la situación personal del receptor del castigo pues, según él, “lo que sería una pena grave para una persona distinguida... no lo sería para un hombre acostumbrado a las vejaciones de la vida”.<sup>35</sup> A lo que el diputado Rivera repuso que en este caso sí les concedía a las autoridades capacidad y criterio suficiente como para determinar la imposición de la pena. “de tal manera que se haga sentir la mano de la justicia en el corazón de la persona que ha caído bajo la acción de la misma”.<sup>36</sup>

Inmediatamente después intervino el diputado Félix F. Palavicini, representante del Distrito Federal. Solicitó al presidente de la comisión informara sobre la razón del cambio fundamental respecto a la Policía Judicial, ya que el proyecto del Primer Jefe encerraba una verdadera novedad y la comisión la había suprimido.<sup>37</sup>

Por la Comisión, el general Francisco J. Múgica informó sobre los motivos que provocaron las modificaciones al proyecto del artículo 21. Argumentó que no se trataba de una modificación sustancial, sino de un ajuste en la redacción. Del informe del Ejecutivo se desprendía que su deseo era limitar la autoridad administrativa en la persecución de delitos y encargar la misma a la Policía Judicial al mando del Ministerio Público. Siguiendo esa idea, la Comisión juzgó más justo precisar que los delincuentes serían perseguidos sólo por la autoridad judicial valiéndose de la Policía Judicial, misma que estaría a las órdenes del Ministerio Público,<sup>38</sup> toda vez que la autoridad administrativa funcionaría también bajo las órdenes del Ministerio Público y como Policía Judicial.

Nuevamente tomó la palabra el diputado Palavicini para impugnar al general Múgica que, a pesar de su exposición de motivos, en el texto no quedaba clara la idea. Según el proyecto de la Comisión, desaparecía la policía judicial especial tal como la había concebido don Venustiano Carranza; se la separaba completamente de la autoridad administrativa que, sin embargo, ejercería también funciones de Policía Judicial.<sup>39</sup> Asimismo pidió al general Múgica le informara si la intención de la Comisión era eliminar a la policía judicial especial, y que se aclarara si su impresión estaba mal fundada.

Se sucedieron las confusiones. Los diputados pedían la palabra para hacer aclaraciones y a veces la tomaban sin pedirla, hasta que los diputados Paulino Machorro y Narváez y José Natividad Macías, representantes de Jalisco y Guanajuato respectivamente, se impusieron habiendo gala de conocimientos (principalmente el último, que conocía bien la intención del proyecto de artículo, puesto que él mismo había colaborado en su redacción). Especificaron las situaciones que competían a cada uno de los organismos a que se refería el citado artículo.

El diputado Machorro y Narváez apuntó que la discusión se había desviado por una mala interpretación, pues el artículo 21, como la presentaba la Comisión, parecía indicar que el Ministerio Público dependía de la autoridad administrativa, dando a entender que se trataba de dos entidades: autoridad administrativa y, dependiendo de ella el Ministerio Público. Visto así, se rebajaba la autoridad de éste. Apreciación

errónea, puesto que no obstante que el Ministerio Público era un elemento judicial de primer orden, no formaba parte del poder judicial sino de la autoridad administrativa, de suerte que el decir del Primer Jefe, “por medio del Ministerio Público”, no hacía más que establecer el órgano de la autoridad administrativa dedicado a ejercer esas funciones. No es que fuera a depender de nadie; es que el Ministerio Público era el órgano de la autoridad administrativa destinado a ejercer tales funciones.<sup>40</sup>

El diputado Macías abundó sobre la cuestión explicando sencillamente cómo funcionaría el organismo que trataba de establecer el Primer Jefe.

Presentó una relación histórica de la situación que prevalecía en la autoridad judicial desde la independencia de México, haciendo notar que no existía la división de poderes, por la autoridad judicial no era más que un sector del Poder Ejecutivo. A pesar del establecimiento de la soberanía popular, de hecho los poderes habían quedado enteramente concentrados en una misma mano, y aunque divididos nominalmente, se habían confundido. El Poder Judicial se consideraba facultado no sólo para decidir en el caso concreto sujeto a su conocimiento y para imponer la pena, sino para perseguir a los delincuentes. Por tal razón se estableció la Policía Judicial, es decir, los agentes que no eran jueces, sino empleados a su servicio para averiguar los detalles y buscar las pruebas del

delito, dependían enteramente del Poder Judicial.<sup>41</sup>

“Vino después en México la institución del Ministerio Público –continuó el diputado Macías, en su intervención- pero como se han adoptado entre nosotros todas las instituciones de los pueblos, civilizados, como se han aceptado y se aceptan de una manera enteramente arbitraria y absurda, se estableció el Ministerio Público que no pudo ser... más que una entidad decorativa, porque en lugar de ser el que ejerciese la acción penal, el que persiguiese a los delincuentes acusándolos y llevando todas las pruebas, no hacía más que cruzarse de brazos para que el juez practicara todas las diligencias y él, pendiente de todos estos actos. El Código de procedimientos Penales actualmente vigente en el Distrito Federal, está tomando el Código de Procedimientos de Francia y allí se dice: La Policía Judicial está comprendida por tales y cuales funcionario; pero se cometió el error de hacer policía judicial al Ministerio Público y el Ministerio Público no es la Policía Judicial; de manera que éste fue el error. Se hizo una amalgama enteramente confusa e imposible –prosigue Macías-; de allí resultó que el Ministerio Público era la Policía Judicial. La Policía Judicial propiamente dicha, la Policía Judicial y la policía preventiva que es cosa enteramente distinta, es lo que quiero aclarar para evitar la confusión.”<sup>42</sup>

Señalaba también el diputado Macías que don Venustiano Carranza había tenido que adoptar el tecnicismo científico, ya que la Constitución es una obra científica en tanto que divide el poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y como se trataba de deslindar y hacer una implantación definitiva de las instituciones libres, se presentaba el problema de a qué ramo del poder pertenecía la institución que iba a perseguir a los delincuentes. Desde luego, no podía pertenecer al Legislativo, porque indudablemente no iba a dictar la ley; tampoco podía pertenecer al Judicial porque no iba a aplicarla. “Entonces, lo lógico, lo jurídico... es que el Ministerio

Público, no es más que un órgano del poder administrativo, es decir, del Ejecutivo.”<sup>43</sup>

Haciendo mención de los países en que existían instituciones libres, principalmente de Estados Unidos, aludió a la capacidad del Ejecutivo de acusar por medio del Procurador General de la Nación, ya que éste representa al Presidente de la república en materia penal.

En el ámbito estatal, el Procurador General del estado –afirmaba– es el representante del gobierno del estado, porque a él corresponde perseguir.

Acto seguido el diputado Macías planteó y respondió al problema de la persecución: si el presidente o el gobierno van a perseguir al delincuente ¿cómo lo van a perseguir? ¿mediante qué organismo?

Debido a la importancia que las declaraciones del diputado Macías hizo sobre este particular, creemos conveniente transcribir íntegramente la siguiente secuencia de su intervención, que aclara gran parte de las confusiones.

“La Policía Judicial en los países libres está dividida en dos clases: la policía preventiva y la policía inquisitiva, que se llama la Policía Judicial, que es el nombre técnico con que se le designa. La policía preventiva es el gendarme que está en cada esquina cuidando el orden; éste no se preocupa de si se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se altere el orden público o que los reglamentos de policía en toda la circunscripción que le corresponde, se cumplan debidamente siempre que estén a su vista. Esto es lo que en los Estados Unidos se llama “Policeman” y lo que nosotros llamamos “gendarme”; de manera que todavía en el interior de la República se le designa con el nombre de “policía” y por las noches con el de “sereno”; pero todos son la policía preventiva que es la que trata de evitar que se cometa un delito, pero ésta no es la Policía Judicial. La Policía Judicial la forman los agentes que el Ministerio Público tiene a su disposición para ir a averiguar dónde se cometió el delito, qué personas pudieron presenciarlo, etc. Es una cosa parecida a lo que entre nosotros ha estado muy mal establecido con el nombre de policía de seguridad, porque es ésta, los individuos que la forman no andan vestidos de policías; en los Estados Unidos éstos traen una placa, con la cual se revela inmediatamente que tratan de ejercer sus funciones; antes nadie los conoce como agentes de la autoridad (si aparece

un cadáver en una plaza pública)... el agente del Ministerio Público que es el que representa al gobierno, es decir, a la autoridad administrativa, toma conocimiento del hecho y manda a sus agentes, quienes van al lugar de los sucesos y allí averiguan a qué horas apareció el cadáver allí, qué personas pudieron presenciar el hecho; toman todos los datos conducentes para aclarar la averiguación y de esa averiguación puede resultar: “Pues este delito lo cometió una persona que tenía tales y cuales señas”, se llega a saber el nombre del asesino y el lugar en que se oculta, da cuenta inmediata, y el Ministerio Público presenta la acusación ante el juez, diciendo: “tal día, a tal hora, se cometió un delito de tal clase y el cual consiste en esto; el policía judicial fulano de tal, ha tomado todos los principales datos; vengo pues a acusar a don fulano de tal, bajo la protesta de que es cierto el hecho que se

le atribuye, y el cual se encuentra escondido en tal parte”. Entonces el juez, en vista de esto, libra orden de aprehensión y la Policía Judicial la recibe, hace la aprehensión y pone al reo a la disposición de la autoridad, de manera que, como ven ustedes, la policía preventiva es enteramente distinta de la Policía Judicial; la Policía Judicial la forman los auxiliares mediante los cuales el Ministerio Público ejerce sus funciones, y el Ministerio Público es el representante de la sociedad, el representante del gobierno; ésta es la función que le corresponde”.<sup>44</sup>

El diputado Macías concluyó su exposición haciendo una crítica de las leyes anteriores y ensalzando la reforma del citado artículo: “La reforma consiste en acabar con esa amalgama que habían hecho las leyes anteriores conservando el poder judicial enteramente independiente del poder administrativo y, por otra parte, descentralizando al poder judicial de sus funciones, al convertirse en el inquisidor de todos los hechos que ameriten la aplicación de una ley penal”.<sup>45</sup>

Así, y entre aplausos, el diputado Macías terminó la intervención que hemos detallado, en la que se advierte una gran capacidad de análisis y de síntesis histórica, que muestra críticamente la deplorable situación en que se encontraba la impartición de la justicia en el México pre- revolucionario. Además logró señalar el sentido verdadero de la reforma que pretendía el proyecto del artículo 21 y en el que, seguramente, había tenido una amplia e importante participación.

A continuación el diputado Enrique Colunga trató de defender la postura de la Comisión en otro renglón del mismo artículo 21; el que facultaba a la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos de policía. Insistió en la necesidad de fijar límites, cuando menos a la imposición de arrestos. Señalaba además que el defecto del proyecto de don Venustiano Carranza era el facultar a la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos policiacos, así como la de perseguir los delitos a través de la Policía Judicial, encajadas una en la otra. Por ello, la Comisión había decidido hacer una separación que primeramente facultaba a la autoridad administrativa para castigar las faltas a los reglamentos policiacos y posteriormente se limitaba la capacidad de las autoridades municipales para ordenar arrestos de más de treinta y seis horas.

Con respecto a las funciones de la autoridad administrativa como Policía Judicial, el diputado Colunga sostenía que se basaba en la teoría desarrollada por el diputado Macías y que consideraba enteramente justa: “La Comisión está de acuerdo en todas sus partes con esa teoría, nada más que creemos que será difícil implantar la Policía Judicial tomando como tipo esta misma institución en los Estados Unidos”,<sup>46</sup> por lo que se creyó conveniente que la Policía Preventiva ejerciera también, en muchos casos, funciones de Policía Judicial y así, la Policía Municipal o la Policía de Seguridad, además de las funciones habituales para prevenir los delitos o las infracciones a los reglamentos de policía, podían perfectamente allegar los datos y recabar las pruebas para ayudar a la Policía Judicial; y en sus funciones, exclusivamente en estas funciones, es claro que quedar subordinada al Ministerio Pública. El diputado Colunga insistía en la coincidencia de ideas de la Comisión y del Primer Jefe, y de la mayor conveniencia de la separación anotada.

Prosiguió una discusión interesante respecto a los delitos. En ella participaron los diputados: Federico Ibarra, representante de Jalisco; Antonio de la Barrera, de Puebla; José María Rodríguez, de Coahuila y Eliseo L. Céspedes, de Veracruz.

El diputado Ibarra señaló una contradicción en el límite del arresto que fijaba la Comisión, pues primeramente se señalaba que no excedería de treinta y seis horas y después, que en caso de no pagar la multa, el acusado podría ser arrestado hasta por quince días.

El diputado José María Rodríguez tomó la palabra para pedir que se le confiriera a la autoridad sanitaria –como en otras partes del mundo– alguna facultad para acabar o cuando menos aminorar la actividad de envenenadores públicos, que al adulterar alimentos se burlaban de la autoridad sanitaria, del gobierno y del público, pues eran castigados con ridículas sanciones pecuniarias.

Nuevamente intervino atinadamente el diputado Macías para aclarar la situación con respecto a los delitos. Argumentó que el artículo en cuestión suponía dos actos enteramente distintos: aquél en que se comete el delito y aquél en que se comete lo que se llama infracción de policía.

Afirmaba que los delitos consisten en hechos violatorios de una ley penal, y por tanto su calificación y castigo competen a la autoridad judicial. Conforme lo establecen ya los artículos aprobados,, a dicha autoridad corresponde averiguar si se ha cometido ese hecho, si lo ha cometido la persona acusada, y si esa persona obró con más o menos discernimiento y conocimiento de causa. No sucede lo mismo con los reglamentos de policía, pues aunque – conforme al sistema exacto de los principios– éstos también debieran corresponder a la autoridad judicial, no se hace así para no recargar las labores de la autoridad judicial, por lo que el castigo a esas infracciones queda a cargo de la autoridad administrativa.<sup>47</sup>

Aludiendo a una mala interpretación del artículo presentado por don Venustiano Carranza, señalaba que el objetivo de ese artículo era precisamente dejar a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones que no pueden ser del conocimiento de la autoridad judicial, porque sería para ésta un trabajo abrumador y, además, porque daría motivo a multas o arrestos excesivos.

El general Múgica, al tomar la palabra por la Comisión propuso, con base en las argumentaciones del diputado Macías, aceptar la redacción del artículo 21 en la parte relativa a lo que es el Ministerio Público, Policía Judicial y autoridad administrativa, tal y como aparecía en el proyecto del primer Jefe. En lo referente a la limitación que se imponía a la autoridad administrativa, dijo que su propósito era garantizar la aplicación de la ley para con la gente pobre, que era la que más frecuentemente infringía los bandos policiacos, y sobre la cual se había cebado siempre el poder de la autoridad administrativa.<sup>48</sup> Por tanto, era conveniente limitar la pena pecuniaria, que se impondría así indiscriminadamente a ricos y pobres; resultaba conveniente, en cambio, la limitación de la pena corporal, ya que casi nunca se les imponía a los ricos, que generalmente tenían recursos para pagar las multas con tal de no pisar la cárcel. Así pues, en este caso se trataba de proteger a la clase humilde.

“En esta forma –argumentaba el general Múgica-, en este sentir que la Comisión acaba de exponer por mi conducto, no tiene inconveniente alguno en presentar el artículo, si esta honorable asamblea le da permiso para retirarlo.”<sup>49</sup>

La decisión de los comisionados de retirar el dictamen provocó aplausos entre los demás congresistas y algunos de ellos hicieron uso de la palabra para recomendar modificaciones y señalar criterios que deseaban se incluyeran en el proyecto modificado. El diputado Refugio Mercado, representante de Hidalgo, pidió se limitara el castigo pecuniario a cincuenta pesos, ya que quinientos son excesivos por meras infracciones al Reglamento de Policía.

El diputado Heriberto Jara, representante de Veracruz, pidió igualmente se restringiera el monto de la multa, por considerar que en la forma establecida se prestaba a injusticias y arbitrariedades. Por otra parte consideraba “conveniente el sistema de la Policía Judicial preventiva, para que su acción sea más eficaz y a la vez quede más independiente, a reserva de que en las partes en donde no se

puede sostener este cuerpo de Policía Judicial preventivo por la penuria en que se encontraban principalmente los pequeños poblados, se admita que la policía administrativa ejerza ambas funciones de Policía Judicial que la ley señala, es decir, que se establezcan los dos casos, con la tendencia de que más tarde, cuando los municipios puedan subvenir a sus necesidades, se vaya estableciendo en toda la República la policía judicial preventiva que, como he dicho antes, me parece que dará muy buenos resultados”.<sup>50</sup>

Hubo otras intervenciones, como las de José Silva Herrero, michoacano, y de Epigmenio A. Martínez, de Puebla, que solamente abundaron sobre lo ya expuesto por lo que, finalmente, después de la intervención del general Múgica, se cerró el debate y se retiró el artículo para ser presentado en fecha posterior.

#### **1.4 El Nuevo Proyecto y su discusión**

En la sesión ordinaria efectuada el 12 de enero se leyó el nuevo dictamen del artículo 21 modificado, así como un voto particular del diputado Enrique Colunga. De acuerdo con su importancia para nuestro estudio, resumiremos y/o transcribiremos.

La Comisión se limitó a presentar el proyecto de don Venustiano Carranza reformado, es decir, el texto original con la adición relativa a la limitación de la autoridad administrativa para imponer castigos por infracción a los reglamentos de policía, conforme fuera aprobada por la asamblea.

El texto del artículo reformado es el siguiente:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de

quince días. También incumbe a lo propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste. Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 10 de enero de 1917.”

“Firman Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón y Enrique Recio.”

Motivó el voto particular del diputado Colunga la idea de que no existía concordancia entre lo expuesto en el informe de don Venustiano Carranza y el proyecto del artículo 21 del mismo y, por tanto, el proyecto de la Comisión que finalmente asumía íntegro el texto del Primer Jefe en su primera parte, no implicaba la reforma deseada al sistema de enjuiciamiento penal. Discrepando al respecto de la mayoría de los comisionados, presentó su voto particular.

En su exposición de motivos el diputado Colunga se refirió en primer término al informe del 1o de diciembre de 1916, que proponía revolucionar el sistema procesal restituyéndoles su dignidad a los jueces y al Ministerio Público mediante la implantación de la Policía Judicial a su mando, encargada de perseguir los delitos; con ello se quitaba a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad de cometer abusos. Sólo constituido así el Ministerio Público quedaría asegurada la libertad individual, toda vez que en el artículo 16 se precisaban los requisitos sin los cuales nadie podrá ser detenido. Estas ideas podían compendiarse expresando que la persecución de los delitos quedaría a cargo del Ministerio Público y la Policía Judicial, dejando ésta bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.<sup>51</sup>

“Si se comparan estas ideas con el texto original del artículo 21, la incongruencia se advierte claramente –dice el diputado Colunga-, pues se establece que la autoridad administrativa debe castigar las faltas de la policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial. Si las faltas de policía son de la esfera municipal exclusivamente, la autoridad administrativa a la que se alude es la municipal y esta misma autoridad se encargará de la

persecución de los delitos, lo que no está conforme con lo expresado en la exposición de motivos, ni con una buena organización de la Policía Judicial. Esta –prosigue el diputado- debe existir como una rama de la autoridad administrativa, de la cual debe tener cierta independencia, y todas las autoridades de la policía ordinaria no deben utilizarse sino como auxiliares de la Policía Judicial.”<sup>52</sup>

Sin embargo, en el proyecto se estableció lo contrario: la autoridad municipal tendría a su cargo la persecución de los delitos contando con el Ministerio Público y la Policía Judicial. Por otra parte, no sólo los reglamentos de policía ameritan castigo al ser infringidos; también la violación a los reglamentos gubernativos debe ser castigada por la autoridad administrativa. El texto del artículo propuesto por el diputado Colunga es el siguiente:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por

treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de quince días.”<sup>53</sup>

El proyecto reformado de la Comisión y el voto particular del diputado Colunga se pusieron a discusión. A continuación referimos las principales ideas del debate:

El señor José Álvarez, diputado por Michoacán, se pronunció contra el dictamen de la Comisión. Sostuvo que su aprobación redundaría en grave mal para la clase menesterosa por la facultad concedida a las autoridades administrativas para imponer multas sin limitación alguna lo que, consideraba, podía prestarse a abusos. Para evitarlo, proponía la siguiente adición al artículo 21:

“La multa que imponga la autoridad administrativa a los trabajadores o jornaleros, no podrá ser mayor en ningún caso que la mitad del salario mínimo correspondiente a quince días.”<sup>54</sup>

La proposición del diputado Álvarez fue tomada en cuenta por la asamblea. El diputado por Sinaloa, Andrés Magallón, sugirió simplemente que en vez del término “trabajadores” se usara el de “clases proletarias.”

Después de un receso de cinco minutos que pidió la Comisión para deliberar, tomó la palabra el diputado Macías, cuyas anteriores intervenciones habían marcado la línea a seguir por la Asamblea. Opinó que el proyecto de la Comisión era menos adecuado que el propuesto por el diputado Colunga, con el que no estaba de acuerdo, pero sí conforme con la redacción propuesta. El error que percibía en dicho voto particular era el considerar autoridad administrativa solamente a los presidente municipales, siendo que era extensiva a todo el departamento Ejecutivo, o sea a todas las autoridades que no son ni el poder Legislativo ni el poder judicial. Añadió el diputado Macías que la forma propuesta por el diputado Colunga era más exacta, correspondía mejor al objetivo buscando que la de la Comisión, lo cual era sobradamente explicable toda vez que los comisionados no eran, en su mayor parte, abogados. El diputado Macías sugirió se reiterara la fórmula de la Comisión y se aceptara el voto particular, por coincidir con el objetivo del Primer Jefe: sustraer de la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos, para dejarla única y exclusivamente en manos del Ministerio Público, que es el organismo competente. A tal efecto, el Ministerio Público contaría con el auxilio directo y eficaz de la Policía Judicial y con el auxilio accidental de la policía común, ya que es posible que en muchos lugares la policía común haga las veces de la Policía Judicial.<sup>55</sup>

Finalmente, el diputado Macías pidió se adoptara la fórmula del voto particular, para que quedara más concordante con el objetivo institucional del Ministerio Público. Tal aprobación se haría sin perjuicio de efectuar las modificaciones propuestas por el diputado Álvarez, a fin de que las multas

correspondieran siempre a su finalidad, en vez de ser un medio de opresión a los trabajadores.<sup>56</sup>

El general Múgica aclaró que la Comisión se había limitado a respetar el acuerdo tomado por la Asamblea de conservar en el artículo –en lo relativo a las funciones del Ministerio Público- la redacción de don Venustiano Carranza, por ser más clara.

La Comisión presentó la redacción definitiva del artículo 21, que fue aprobada por 158 votos a favor y tres en contra, que correspondieron a los diputados Antonio Aguilar, Garza Zambrano y Rodríguez González.

La redacción del artículo aprobado es la siguiente:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernamentales y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagase la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

“Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal sueldo en una semana.”<sup>57</sup>

Como podemos darnos cuenta al seguir el debate para la formulación del artículo 21 constitucional, que significa un paso decisivo en la configuración actual del Ministerio Público, se vertieron durante su desarrollo conceptos de índole diversa que, entre debates de forma y fondo, trataron de dar vida a las reformas que en materia penal pretendía don Venustiano Carranza.

Como hemos apuntado anteriormente, no se trató en sí de una completa revolución en el sistema procesal, pero sí de un adelanto en materia penal al encargar la función persecutoria e investigadora al Ministerio Público, auxiliado por la Policía Judicial, lo cual dio a aquel organismo una fisonomía netamente nacional.

Con base en este artículo, el Ministerio Público adquirió sus características definitivas como titular de la acción penal, más no como órgano administrativo que vela por que se aplique estrictamente la ley. “Es –como dice J:V: Castro- órgano estatal requirente en el proceso para definir la relación penal.”<sup>58</sup> Su función como custodio de los principios de constitucionalidad y legalidad, tarea descollante del Ministerio Público Federal, proviene de otros preceptos de la Constitución y de leyes derivadas de ésta, como se verá más adelante.

Otra facultad importante otorgada al Ministerio Público es la de ser el titular de la Policía Judicial, por medio de la cual el primero reúne los elementos necesarios para ejercitar la acción penal. Precisamente la función de aportar pruebas a la autoridad judicial dentro del proceso, constituye una función vital del Ministerio Público, ya que se muestra como un verdadero acusador público, según el artículo señalado.<sup>59</sup>

Estas ideas y otras que tan vigorosamente discutieron y adoptaron los constituyentes, marcan el inicio de una nueva etapa en la procuración de justicia en

México, dejando atrás causas insufribles de abusos y arbitrariedades cometidos por las autoridades judiciales, principalmente en contra de las clases desposeídas.

Especial mención merecen las intervenciones del diputado José Natividad Macías, que supo defender la idea del Primer Jefe (del cual, seguramente, había sido generador). Sus interpretaciones a los dictámenes de la Comisión semejaban verdaderas cátedras de derecho penal y procesal. A tal grado esclareció la situación ante los otros diputados, que su opinión llegó a constituir en sí una garantía de certeza, que merecía ser apoyada. De hecho, supo encauzar el

criterio de los constituyentes hacia el sentir del informe presentado por don Venustiano Carranza.

También merece mención especial el diputado Enrique Colunga, a quien se debe la redacción definitiva del artículo en cuanto a las funciones del Ministerio Público. Este diputado supo interpretar las ideas del informe y supo darse cuenta del error que presentaba su redacción, lo que motivó su discordancia con el resto de la Comisión. Finalmente, logró plasmar en el texto los verdaderos objetivos del proyecto.

## **2. El artículo 102 constitucional en el Congreso Constituyente**

Otro artículo que para el efecto nos interesa fue presentado para su dictamen el día 17 de enero, en la 47a sesión ordinaria, englobado dentro de los artículos que se referían a la formación del Tribunal Superior y Juzgados del D.F., y al Poder Judicial, que son los incisos IV y V de la fracción VI del artículo 73, las fracciones XXV y XXVI del mismo artículo, la fracción II del 79 y los artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 y 102.

“Artículo 102.- 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 de orden federal y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar la 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 determine.

“El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte, y 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 jurídico del Gobierno, y en tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

“Sala de comisiones –Querétaro de Arteaga, 17 de enero de 1917. Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara. Arturo Méndez, Hilario Medina.”<sup>60</sup>

En la 54a sesión ordinaria, efectuada el 21 de enero, fueron aprobados sin mayor discusión por unanimidad de ciento cincuenta votos los artículos referentes al Poder Judicial de la Federación y, entre ellos, el mencionado artículo 102.

Juan José González Bustamante resume atinadamente los principales caracteres del Ministerio Público introducidos por la Constitución de 1917:

“Como consecuencia de la reforma constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, la institución del Ministerio Público quedó organizada de la siguiente manera: a) el monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio es el Ministerio Público; b) de conformidad con el Pacto Federal, los Estados que integran la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales estableciendo en sus entidades la institución del Ministerio Público;

c) el Ministerio Público, como titular de la acción penal, tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público; d) la Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo control y vigilancia del Ministerio Público y entendiéndose que dicha policía constituye una función; e) los jueces de lo penal pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar las pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias; f) los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o querellantes, lo harán ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requerimientos legales, promueva la acción penal correspondiente; g) en materia federal, el Ministerio Público es el consejero jurídico del Ejecutivo, el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los tribunales, y el jefe de la Policía Judicial en la investigación de los delitos; h) el Ministerio Público interviene en los asuntos en que se interesa al Estado, y en los casos de los menores e incapacitados.”<sup>61</sup>

### **3. El artículo 107 constitucional**

Es necesario mencionar aquí en cuanto a la institución del Ministerio Público surgida de la Constitución de 1917, el artículo 107 de tal ordenamiento. Este precepto establece las bases generales que regulan el juicio de amparo. En la fracción VIII del mencionado artículo se incluyó, desde el proyecto presentado por Venustiano Carranza una referencia al Ministerio Público que no había aparecido en disposiciones constitucionales anteriores.

En la referida fracción VIII del proyecto, que quedó aprobada en sus términos dentro del texto definitivo del artículo 107, se señala:

“Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del estado al que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el procurador general o el agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la queja contenga;”

Esta referencia al Procurador General introducida en el artículo 107 no fue motivo de discusión en el debate que al respecto tuvo el Constituyente y que se centró básicamente en la procedibilidad del juicio de amparo contra sentencias definitivas en los juicios civiles o penales.

En el mensaje con que Venustiano Carranza presentó al Constituyente no hay una referencia expresa a esta novedad implantada en el artículo 107. Sin embargo es fácil colegir su origen dado que existía, como la señala Juventino Castro, una “tradicción que data desde la primera ley reglamentaria del amparo”,<sup>62</sup> por virtud de la cual el Ministerio Público estaba legitimado para intervenir en los juicios de amparo.

La primera ley reglamentaria al respecto, de noviembre de 1861, establecía que el Juez de Distrito en que residiese la autoridad responsable, después de presentada la demanda de amparo, debía oír al promotor fiscal a fin de declarar si procedía o no abrir el juicio de garantías. Estas referencias al promotor fiscal es un antecedente directo de la intervención que corresponde al Ministerio Público en el amparo, como parte interesada en preservar la observancia de la Constitución, sin involucrarse en los intereses particulares que se dirimen en el fondo del asunto.

El Código de Procedimientos Federales de 1897 también daba participación al Ministerio Público en el juicio de amparo, lo mismo el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

De ahí que la Constitución de 1917 en su artículo 107 recogiera e incorporara esta tradición del Derecho mexicano al señalar la participación del Procurador General o el agente que al efecto

designare, para que interviniera, según el texto constitucional, en los amparos solicitados contra una sentencia definitiva.

La intervención del Ministerio Público en materia de amparo se desarrolló, bajo el imperio de la Constitución de 1917, mediante las diversas leyes reglamentarias de la materia, pero adquirió una mayor amplitud a nivel de la Norma Suprema en las reformas que se introdujeron en el año de 1950. En la exposición de motivos de dichas reformas se hace alusión a este punto de la manera siguiente:

“El ministerio público federal, a través del procurador general de la República o del agente que éste designe, siempre ha sido parte en todos los juicios de amparo, lo cual le ha dado posibilidad de presentar sus consideraciones fundamentales como regulador de ese juicio. Sin embargo, debe modificarse esa regla en el sentido de que tanto el procurador general de la República como el agente que designe puedan abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate, carezca a su juicio, de interés público. La discusión en amparo sobre muchos actos civiles en que se versan intereses patrimoniales de los particulares, que generalmente se caracterizan por pretendidas violaciones a leyes secundarias, pero no directamente a la Constitución, no tienen ningún interés para el ministerio público, que debe dedicar su atención fundamentalmente a problemas esenciales constitucionales.”<sup>63</sup>

Como puede apreciarse, al tiempo que se proponía incluir en el artículo 107 constitucional el principio ya aplicado en el nivel legislativo de que el Ministerio Público fuera parte en todos los juicios de amparo, se señalaba la posibilidad de que dicho representante social se abstuviera de intervenir cuando considerara que el asunto a tratar no involucraba aspectos de interés público que se entendían básicamente vinculados al control de la constitucionalidad.

La fracción que recogió estos nuevos elementos del artículo 107 fue la XV, aprobada en los siguientes términos: “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; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público;”

Este texto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951.

La participación del Ministerio Público en el juicio de amparo ha sido considerada por diversos autores como la más importante de sus funciones dado que al través de ella puede ejercer una efectiva vigilancia del cumplimiento de la Constitución y de las leyes.

Ya Luis Cabrera en 1932 afirmaba: “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”. Este jurista alegaba que la función era incompatible con la dependencia que el Ministerio Público tiene respecto del Poder Ejecutivo. Este punto de vista era rebatido por don Emilio Portes Gil en la célebre polémica que al respecto sostuvieron ambos jurisconsultos.\*

Portes Gil, entonces Procurador General de la República, rechazaba la idea de Cabrera pues consideraba inadmisibles las tesis que atribuía siempre al gobierno, en mayor o menor grado, la inobservancia de preceptos legales en su gestión administrativa, y sostenía –al referirse a la actitud del Ministerio Público en los juicios de amparo- que “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 cualquier influencia de particulares o de autoridades.”

La tendencia actual se dirige a acentuar la participación del Ministerio Público en los juicios de

amparo. La fracción IV del artículo 5 de la Ley de Amparo, reformada en 1983 ya no alude a la abstención de los representantes sociales en los juicios de amparo cuando a su juicio el caso carezca de interés público. Si bien la no intervención es posible de acuerdo al texto constitucional, el espíritu que la ley refleja es el de que no resulta deseable.

En la circular 1/84 emitida por el Procurador General de la República y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1984 se pone énfasis en esta materia de la manera siguiente: “Es pertinente subrayar, una vez más, el verdadero signo que dentro de nuestro Estado de Derecho caracteriza a la Procuraduría General de la República, a su Titular y al Ministerio Público Federal, por mandato del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reglamentado en la Ley Orgánica vigente a partir del 11 de marzo de 1984, y por disposición de la fracción XV del artículo 107 de la propia Constitución.

“La más elevada función a su cargo de esta Institución y de los funcionarios correspondientes, su prioritaria misión constitucional y legal reside en la vigilancia activa, resuelta e indeclinable de la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad, atribución que se define en los artículos 2 y 3 de la citada Ley Orgánica, y que en ésta procede, para conferirle la importancia que merece, a las demás que aquel ordenamiento contiene.

“Esta actividad se manifiesta, en forma específica y principal, a través de la presencia y actuación del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo, en lo que aquél representa un interés de la juridicidad, que caracteriza al Ministerio Público como auténtico representante social en el marco del Estado de Derecho.

“Es preciso restituir a la Institución, como empeñoso esfuerzo, el ejercicio de su elevada encomienda en materia de amparo, actividad que requiere y amerita la mayor atención por parte del Ministerio Público Federal. La intervención del Ministerio Público Federal en el amparo, supremo medio de preservación del Estado de Derecho, por la vía del control de los actos de autoridad, deben ser garantía para los individuos y la sociedad y testimonio de la soberanía que al Derecho reconoce el Estado mexicano.”

A fin de organizar la intervención del Ministerio Público Federal en esta materia, el titular de la Procuraduría emitió el acuerdo número 3/84 publicado en la misma fecha de la circular antes mencionada en cuyo punto cuarto se ordena que “para atender las funciones inherentes a la calidad de parte que el Ministerio Público Federal tiene en los juicios de amparo, los Agentes adscritos no sólo formularán pedimentos... sino tendrán las demás intervenciones e interpondrán, en su caso, los recursos que la ley señala...”

#### **4. Referencia constitucional al Ministerio Público en el Distrito Federal**

Al establecer la Constitución del 17 las bases a las cuales debería atenerse el Congreso de la Unión para legislar en el Distrito Federal, se introdujo en la quinta de ellas una referencia expresa al Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales.

El dictamen que elaboró la comisión al respecto señalaba que no se encontraba ninguna dificultad para admitir el sistema propuesto en el proyecto de don Venustiano Carranza por virtud del cual habría un Procurador General para el Distrito y Territorios Federales. La base quinta de la fracción VI del artículo 73 constitucional decía originalmente:

“5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios, estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.”

La figura basada en esta disposición constitucional ha permanecido con la sola diferencia de que su

función se desarrolla exclusivamente en el Distrito Federal por no existir ya territorios.

#### **5. Ley de Organización del Ministerio Público Federal de 1919**

Como consecuencia de las disposiciones de la Constitución de 1917, surgió la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones, publicada en el Diario Oficial del 14 de agosto de 1919.

En esta Ley se prevenía que, cuando un agente del Ministerio Público no presentase acusación por los hechos que a un particular hubiere denunciado como delitos, el quejoso estaba facultado para acudir directamente al Procurador General de la República, quien decidía en forma definitiva si se presentaba o no la acusación. Contra dicha resolución no procedían otros recursos que el amparo y el de responsabilidad.

En cuanto a la organización de funcionarios del Ministerio Público, la ley conservó una estructura muy similar a la ley de 1908; no obstante, se agregó en este capítulo el procedimiento por el cual se suplirían las faltas absolutas o temporales en que incurriera el personal del Ministerio Público.

Conjuntamente se dispuso que, antes de tomar posesión de su cargo, los funcionarios del Ministerio Público presentaran la protesta constitucional.

De las atribuciones y deberes del Procurador General de la República se corroboró lo dispuesto en la Ley Orgánica de 1908, respecto a su jerarquía de jefe del Ministerio Público.

En artículo 17 de la Ley Orgánica en materia federal, se estableció que el Procurador General de la República se constituía en el consejero jurídico del gobierno, aunque sin precisar en qué asuntos o áreas.

Una de las funciones más importantes y trascendentales que se le asignaron a la institución del Ministerio Público, y por lo tanto al Procurador General de la República, fue la de intervenir como parte en todos los juicios de amparo.

Es de hacer notar que se determinaron con toda claridad las causas de excusa del procurador y de los agentes del Ministerio Público, siendo los renglones más sobresalientes: I) El parentesco por consanguinidad con alguna de las partes o con sus abogados en línea directa; II) El interés personal; III) Ser socio, deudor o fiador de alguna de las partes; IV) Haber sido tutor o curador de alguno de los interesados. Como lo establecía la ley anterior, la calificación de las excusas de agentes del Ministerio Público la realizaba el Procurador; cuando éste se consideraba impedido de conocer el negocio, su resolución correspondía al Presidente de la República.

Se puede decir que esta Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1919, que se expidió conforme a los lineamientos dados por la Constitución de 1917, permitió que el Ministerio Público dejara de ser figura “decorativa” para convertirse en parte imprescindible en el proceso penal.