

VIII. PERÍODO DEL PRESIDENTE MANUEL ÁVILA CAMACHO

Este fue un período medular en la evolución de la Procuraduría General de la República.⁷⁴

En apoyo a su política de unidad nacional, Ávila Camacho promulgó disposiciones de gran importancia, que merecen especial mención: la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley Orgánica de la Educación Pública; la Ley del Impuesto sobre Expendios de Bebidas Alcohólicas; la Ley del Impuesto sobre la Renta; la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; y la Ley Reglamentaria del Artículo 102 Constitucional.⁷⁵

1. Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal

Es de hacer notar que, con la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal el 13 de enero de 1942, se vio derogada la Ley del Ministerio Público Federal de 1934, hasta entonces en vigor.

El propio Presidente Ávila Camacho indicó a los señores Agentes del Ministerio Público, que se encontraban reunidos en el salón de Recepciones de Palacio Nacional, el 22 de enero de 1942: “La acción que desarrolla el Gobierno a través de la Procuraduría General de la República tiene, entre otras, la finalidad de fortalecer cada día más el sentido de justicia. Estamos viviendo una época, después de los sacrificios ocasionados por nuestras luchas sociales, en que corresponde estimular todos los actos que superen la civilización.

“Uno de los factores principales que contribuyen a la felicidad de un pueblo es el gozar de la estricta aplicación de justicia; por eso es que el gobierno estima que los hombres que tomen parte de ello deben tener su estímulo y la apreciación debida de la sociedad, para que se compenetren de que su conducta limpia y honesta tiene el atributo de admiración y consideración tanto del Estado como del pueblo.

“Yo espero que con el programa delineado por la Procuraduría General de la República, ustedes, con el entusiasmo que les reconozco, sepan llevar a cabo la obra que tiende a elevar cada día la justicia de México”.⁷⁶

Las Principales funciones del Procurador General de la República, con base en la ley reglamentaria del artículo 102 de la Constitución, eran:

- a) Velar por el respeto de la Constitución por todas las autoridades del país, tanto federales como locales;
- b) Brindar consejo jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional;
- c) Proponer al Presidente de la República las reformas legislativas indispensables para la mejor administración de justicia;
- d) Intervenir en los negocios de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, con excepción de los de amparo;

e) Señalar discrecionalmente las labores que debían desempeñar todos y cada uno de los miembros del personal de la Procuraduría;

f) Dar por escrito a los agentes del Ministerio Público Federal las instrucciones generales o especiales que estimase convenientes;

g) Imponer al personal de su dependencia las correcciones disciplinarias que procedan con arreglo

a la ley. Durante este período -1o de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946? hubo un solo

Procurador General de la República: Don José Aguilar y Maya.⁷⁷

Con motivo de la expedición de esta Ley, el licenciado José Aguilar y Maya nos ofrece una elocuente exposición sobre la facultad de desistimiento propia de la Institución a su cargo, cuyo texto, que a continuación se reproduce, refleja por sí mismo el afán profundamente humanista del acto social de la impartición de justicia.

“Las inevitables imperfecciones de todas las cosas humanas, en general, y del sistema acusatorio, en particular; las prescripciones de todo control de los tribunales y del ofendido por un delito en el ejercicio de la función persecutoria; y los posibles errores o arbitrariedades que son susceptibles de cometerse por los representantes de la institución, han dado margen a que se ponga en tela de duda la facultad de la misma para desistirse de las acciones penales.

“Aun cuando esas críticas para ser congruentes, deberían referirse también a los casos de no consignación a los tribunales de los hechos denunciados al Ministerio Público o de presentación de conclusiones inacusatorias, esto es, a todas aquellas situaciones de abandono o no ejercicio de la acción penal impugnándose examinar si conviene o no mantener el desistimiento de la acción pública como uno de los medios de conclusión del proceso.

“Si se considera que la función de los tribunales es exclusivamente la ya indicada de convertir en mandato particular y concreto el abstracto y general del Derecho, haciendo que, en materia penal, se apliquen a los transgresores las sanciones previstas, y si concomitantemente se recuerda que en esta materia la evolución mundial se ha encaminado hacia el elevado concepto de que en la persecución del delito ha de campear un criterio libre de toda pasión personalista, para evitar los graves daños a la justicia viciada por la pasión del ofendido, y también para evitar la impunidad y la composición incitada por la abstención de los sujetos pasivos del delito o por su conformidad mediante el juego mezquino de intereses, todo lo cual se ha superado con el elevado concepto de que el delito es de orden público, porque es una amenaza general contra la colectividad, es fácilmente de concluirse que sólo el órgano encargado de esa persecución es el que debe estar capacitado para resolver cuándo ha de ejercitarse esa acción pública y cuándo no. La libertad de apreciación por el Ministerio Público de los hechos materia de una averiguación o proceso penal, es un corolario del sistema acusatorio, que veda toda injerencia a los

tribunales y a los ofendidos en el ejercicio de la acción persecutoria. Aquella es tanto más indispensable su se entiende a que el Ministerio Público prosiga un proceso, con grave quebranto para los intereses del encausado, a sabiendas de su inocencia.

“No se me oculta que en otras legislaciones se ha derivado el principio de inmutabilidad del objeto del proceso, el de irrevocabilidad en el ejercicio de la acción penal; de manera que una vez intentada por el Ministerio Público, no puede éste desistirse en ella. Más si se toma en cuenta que, entre nosotros, el sobreseimiento es una forma genérica de conclusión del proceso con análogos afectos a los de la sentencia, se advertirá la inutilidad de importancia, con la esencia misma del sistema acusatorio.

“De considerarse que sólo la sentencia del órgano represivo debe ser el medio de extinción de la acción penal, precisaría proscribir de nuestro Derecho Patrio la fórmula misma del sobreseimiento y el incidente de libertad por desvanecimiento de datos, por la inmutabilidad del objeto del proceso impediría a la autoridad judicial concluirlo antes de la presentación de las conclusiones de las partes.

“La exposición precedente en manera alguna significa una defensa de mi actuación personal, pues desde que la Procuraduría General de la República ha estado a mi cargo, sólo se ha autorizado el desistimiento de la acción penal en los casos de prescripción y cuando se han desvanecido los

datos que hacían presumibles la responsabilidad del acusado. En otros términos, la Procuraduría ha estimado que el principio de la legalidad es consustancial a la institución del Ministerio Público, y que éste no está facultado legalmente para desistirse de la acción penal impulsado por consideraciones sociales o políticas sobre conveniencia de su ejercicio (principio de la oportunidad).

“Por ello, en la nueva ley⁷⁸ se conserva la norma de que el Ministerio Público puede desistirse de la acción penal, previa consulta y autorización del Procurador General de la República.”⁷⁹

Con la experiencia adquirida durante los años de servicio dedicados a la impartición de justicia, el licenciado Aguilar y Maya expone en el siguiente párrafo la difícil tarea que lleva a costas el Ministerio Público en su papel de representante de la sociedad:

“Los particulares que se estiman agraviados penalmente siempre anhelan que el Ministerio Público se convierta en instrumento sumiso de su causa, e implacable enemigo del acusado. A ello obedece que la situación del Ministerio Público en el proceso penal sea censurada comúnmente en los casos en que se debatan cuantiosos intereses económicos. Sólo de tarde el ofendido se preocupa por obtener una reparación moral, en forma de imposición de las penas corporales que las leyes señalan para los transgresores. Y resulta doloroso reconocer que, en las señaladas ocasiones en que la víctima de un delito se constituye en parte coadyuvante del Ministerio Público en el proceso penal, lo hace impulsado por móviles de orden crematístico. Ya el Secretario de la República de Florencia

reflexionaba escépticamente, hace más de cuatro siglos, que los hombres olvidaban más fácilmente la muerte de sus padres que la pérdida de su patrimonio.”⁸⁰

El entonces Procurador General de la República presenta la realidad de su momento, y su sentir hacia la Institución y los hombres que le inculcan vida:

“Desgraciadamente, uno de los más grandes problemas que han debido afrontar los gobiernos revolucionarios ?el del señor general Avila Camacho, inclusive? ha sido el de encontrar la forma adecuada de extirpar de raíz la ignorancia, la prevaricación, el compadrazgo, en el desempeño de los cargos oficiales. Y, sin embargo, el único medio que ha revelado poseer eficacia absoluta, ha sido el de una apropiada elección del equipo humano. Porque la más noble institución se prostituye, cuando cae en manos de individuos sin honor; y viceversa, la ley más desprovista de sentido de justicia, cobra acentos de equidad, al aplicarse por un funcionario de conciencia correcta.”⁸¹

De esta nueva ley, consideramos conveniente entresacar algunas de las innovaciones importantes, como la que señaló al Ministerio Público Federal varias atribuciones de alta importancia jurídica y social, mejorando las contenidas en la Ley anterior.

En la iniciativa enviada a la Cámara de Diputados se especifican debidamente los propósitos que suscitaron la creación de esta Ley Orgánica, enunciando primeramente las atribuciones que hasta la fecha tenía la institución seguida de las reformas que estaban por instrumentarse.

Hasta entonces, la legislación para el Ministerio Público Federal se había orientando paulatinamente a determinar con mayor precisión la función del Procurador General de la República como consejero del Gobierno en el aspecto jurídico. En efecto, en el año de 1932 se dio el primer paso para investirlo con una función que le era propia, y que hasta la fecha había pasado inadvertida. Se creó la Comisión Jurídica del Ejecutivo, cuya finalidad inmediata fue establecer un criterio uniforme en las diversas secretarías de Estado en lo que al aspecto técnico-jurídico se refería, así como coordinar los intereses de todas las dependencias de Gobierno en la elaboración de proyectos de leyes y reglamentos.⁸²

La creación de la Comisión Jurídica del Ejecutivo, produjo una aceptación paulatina del carácter de asesor del Gobierno Federal, del Procurador, y en la Ley Reglamentaria del artículo 102 constitucional de 1934, se otorgó a esa actividad un capítulo especial.

El proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público Federal presentado ante el Congreso de la Unión incluía, entre otros puntos, la delimitación de atribuciones del Procurador General de la República y de los demás miembros del Ministerio Público Federal. Pero la innovación fundamental contenida en el proyecto residía en atribuir, como obligación de la Institución, el velar por el respeto a la Constitución, por todas las autoridades del país ?federales o locales?, en los órdenes legislativo y judicial, así como en proponer al Presidente de la República las medidas adecuadas para hacer cesar las violaciones que se hubieren cometido.

Al mismo tiempo, el Procurador se comprometía a proponer la reforma a determinada ley, de ser federal, o de sugerir que la Secretaría de Gobernación pidiera, al gobierno local de que se tratase que procediera a realizar la reforma pertinente. Pero en caso de fracasar las gestiones del Gobierno Federal, siempre podía recurrirse a plantear la controversia constitucional correspondiente, a efecto de que la función jurisdiccional anulara la norma jurídica que había transgredido la barrera constitucional.

Con el contenido de este proyecto, se pretendió obtener una mayor coordinación en la aplicación de normas jurídicas. Además se dio un paso adelante en la cimentación de instituciones democráticas de la República, demostrando que vivimos dentro de un régimen de Derecho, capaz de autolimitarse frente al derecho del individuo sin perjuicio de atender, con la prontitud y energía necesarias, a la defensa de los intereses de la comunidad.⁸³

Del plan delineado por la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, se puede apreciar con toda claridad que se mantuvo la estructura general de la ley derogada; sin embargo pueden distinguirse algunos cambios:

a) De las innovaciones primordiales destaca que en el artículo primero, dentro de las facultades del Ministerio Público Federal, se encomienda a esta institución, velar por el respeto de la Constitución, por parte de todas las autoridades del país, tanto federales como locales.

b) En las facultades y obligaciones del Procurador General de la República, se señalaba que éste debía emitir su consejo jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional; y única y exclusivamente de los asuntos que lo ameriten o bien que sean tratados en el Consejo de Ministros; al mismo tiempo, el Procurador debía dictaminar en los negocios del Ejecutivo Federal, en que se ordenara o solicitara su consejo.

c) Otro aspecto importante es que la distribución de los agentes auxiliares, sería acordada discrecionalmente por el Procurador, entre los departamentos Consultivo, de Nacionalización de Bienes y de Averiguaciones Previas; de igual forma aumenta el número de grupos: grupo penal, grupo administrativo, grupo civil y grupo de trabajo.

d) Al grupo penal se le otorgaba el dictamen en los negocio en que el Procurador debía decidir sobre la procedencia del desistimiento de la acción penal, así como también sobre formulación de conclusiones no acusatorias y por último, sobre la no existencia de elementos para ejercitar acción penal. Se establecía, además, que cada uno de los grupos tuviera un jefe que revisara los pedimentos y dictámenes de los agentes del Ministerio Público Federal, y en caso de desacuerdo con el parecer del agente, se sometía a la resolución del Procurador.

e) La ley que comentamos instaura de manera transparente, al Departamento Consultivo, cuyas atribuciones eran: estudiar los negocios, sobre los que el Procurador dictaba su consejo jurídico; desahogar las consultas internas de la institución; y realizar las demandas o contestaciones, así como los alegatos que

deberían ser presentados en los juicios personalmente por el Procurador; y demás que encomendara directamente este mismo.

En general la función de este Departamento Consultivo era el estudio de asuntos en donde el Procurador debía dar su consejo jurídico o bien presentarse personalmente en los juicios; se puede decir que este departamento era auxiliar jurídico del Procurador.

f) Como lo estableció la Ley de 1934, el consejo jurídico del Ejecutivo Federal estaba a cargo del Procurador, este consejo se daba a solicitud de los secretarios del despacho; como lo señalaba la ley anterior, el consejo jurídico del Procurador debía ser acatado por la dependencia, pudiendo sólo apartarse de él, por acuerdo presidencial dado por escrito.

g) Se puede apreciar cómo se llena un vacío con esta ley de 1942, cuando se señala que los funcionarios del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales estaban obligados a auxiliar al Ministerio Público Federal en materia de averiguaciones previas, debiendo iniciar todas las que procedieran por denuncia o querrela de delitos del orden federal.

h) La Constitución de 1917 estableció, en materia penal, una doble función al Ministerio Público, como titular de la acción penal y como jefe de la Policía Judicial, característica esta última de origen nacional.⁸⁴ Los aspectos más sobresalientes de este apartado son:

1) Si bien ya se había hecho mención con anterioridad a la Policía Judicial Federal, no es sino hasta la ley de 1942 cuando se le fijan con cierta precisión sus facultades, dentro de las que destacan: recibir querrelas o denuncias e investigar los hechos que podían haber constituido delitos del orden federal, realizar averiguaciones previas, citar, practicar cateos, aprehender, y por último, cumplir con las demás órdenes de sus superiores.

2) Además, la policía judicial debía ejercitar todas sus atribuciones cumpliendo órdenes expresas de los funcionarios del Ministerio Público Federal.

3) El artículo 35 de la ley que comentamos estructura a la Policía Judicial Federal en: una subjeftatura, una sección de trámite y control y comandancia de agentes, además de una sección de identificación y laboratorio; así como una guardia de agentes.

4) Al referirse a los requisitos para poder ser agente de la Policía Judicial, se apuntaba que se tenía que ser mexicano por nacimiento; haber concluido la primaria; asimismo se debía presentar un examen que acreditara que se poseían conocimientos legales indispensables para el desarrollo de labores.

5) Como algo novedoso la ley señala que para el cumplimiento de funciones de la Procuraduría General de la República, se contará con un laboratorio científico de investigaciones; así la función primordial de este laboratorio era la investigación técnico-policíaca de los delitos; se pensó que para un mejor funcionamiento debía

estar dividido en secciones : dactiloscópica, criptográfica, balística, fotografía, bioquímica y por último la sección médico-forense.

Finalmente, debemos señalar que la facultad más importante de la Policía Judicial era, y sigue siendo, el medio preparatorio para el ejercicio de la acción penal.

2. Ley de Amnistía

Interesado en conciliar los intereses políticos y propiciar la unidad nacional, el Presidente Ávila Camacho expidió la Ley de Amnistía del 31 de diciembre de 1940. Citamos a la letra; “La Procuraduría General de Justicia de la República adoptó las determinaciones pertinentes a fin de que quienes se hallaran privados de su libertad por delitos políticos, la recuperaran sin demora”. Al iniciar el Congreso sesiones ordinarias el 1o de septiembre de 1941, Ávila Camacho decía: “Puede el Ejecutivo a mi cargo afirmar que en ninguna de las prisiones del país, se encuentra recluido un solo reo por delitos de esa naturaleza”.⁸⁵

3. Suspensión de Garantías

Por otro lado, como consecuencia del estado de emergencia creado por la guerra mundial, México se vio en la necesidad de suspender temporalmente la vigencia de las garantías individuales, por constituir un obstáculo para hacer frente, fácil y rápidamente, a la situación de emergencia.

Para salvaguardar el bienestar social se otorgaron facultades extraordinarias a la Procuraduría General de la República.

Las disposiciones de emergencia más importantes fueron: Primera.- El decreto que autorizaba al Ejecutivo para declarar la guerra entre México y los países

de eje (Alemania, Italia y Japón), a partir del 22 de mayo de 1941.⁸⁶

Segunda.- Por decreto de 1o. De junio de 1942 se aprobó la suspensión de las garantías individuales consignadas en los artículos 4, 5, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 20, 21 y 22 de la Constitución, previa conformidad del Consejo de Ministros; se apuntaba además en el decreto, que la suspensión iba a durar todo el tiempo que México permaneciera en estado de guerra con los países del eje (Alemania, Italia y Japón), siendo facultad del Ejecutivo ampliarla hasta por 30 días después de la fecha de cesación de hostilidades.⁸⁷

Tercera.- Con motivo de este decreto se dio la ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de garantías individuales, en donde para garantizar este propósito, se señalaba que el propio Ejecutivo era la autoridad única que podría dictar disposiciones en esta materia, y sólo a través de sus inmediatos colaboradores, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos y el Procurador General de la República.⁸⁸

Cuarta.- Fueron expedidas dos leyes de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, la

primera de 9 de septiembre de 1942 y la segunda, que abrogó la anterior, del 4 de marzo de 1943.⁸⁹ Se apuntaba en ambas que su principal objetivo era combatir el juego y las apuestas de azar, por considerarlos en extremo nocivos para la sociedad en tiempos de guerra.

Para la mejor aplicación de la ley sobre Juegos y Apuestas, se le encomendó al Ministerio Público Federal, que vigilara que las autoridades encargadas de cuidar que no se establecieran garitos⁹⁰ cumplieran con sus deberes; en el entendido de que no se disminuiría la penalidad por estos ilícitos, y que los infractores, ni mucho menos las autoridades, podría gozar de libertad caucional.

Quinta.- En el mes de marzo de 1943 apareció un decreto sobre la circulación de publicaciones de propaganda electoral, en donde se establecían limitaciones a la libertad humana por el estado de guerra.

En el decreto se autorizaba la libre circulación de toda clase de publicaciones provenientes de partidos políticos, siempre que se siguieran propósitos meramente electorales; sin embargo, se dejaba en manos del Ministerio Público Federal la suspensión temporal de la publicación, cuando a su consideración infringiera los artículos 3 y 9 de la Ley de Imprenta de 1917. Además, el Ministerio Público Federal debía inmediatamente hacer saber al Procurador General de la República, de la orden de suspensión de alguna publicación, para su aprobación.

Una vez ratificada la suspensión de la publicación, el Ministerio Público Federal, en audiencia, a que se refería el artículo 7 de la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías, señalaba en definitiva las infracciones cometidas por el partido o grupos políticos.⁹¹

Sexta.- Con fecha de 11 de junio de 1942 se produjo la ley relativa a propiedades y negocios del enemigo. Esta ley prohibía principalmente comerciar y controlar con países enemigos, salvo permiso expreso del Ejecutivo Federal; además, se establecieron tres sistemas de control y vigilancia respecto a los bienes del enemigo: a) la ocupación, b) la auditoría y c) la congelación de

dinero y otros valores.⁹²

Cabe señalar que el reglamento de la ley relativa a propiedades y negocios del enemigo, establecía que las facultades concedidas al Presidente de la República se ejercitarían por dos juntas: la primera, se denominaba Junta Intersecretarial Relativa a Propiedades del Enemigo, y estaba integrada por los Secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de la Economía Nacional y por el Procurador de la Propiedad Extranjera, y estaba formada por seis personas designadas por el Presidente de la República, de las que una debía ser siempre el Director del Banco de México.

Los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y el Director del Banco de México, se señalaba, podían ejercer sus funciones personalmente o bajo su responsabilidad.

Finalmente, debe hacerse hincapié en que las importantes actuaciones que tuvo la Procuraduría General de la República en las disposiciones de emergencia, creadas por el estado de guerra en que se encontraba el país, no menguaron las atribuciones que le marcaba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo contrario, siguió persiguiendo con celo y energía los delitos de su incumbencia y ejercitando la acción penal ante los tribunales. Asimismo, prosiguió su función de Consejero Jurídico del Gobierno.