

## I. ORÍGENES DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público surge como instrumento para la persecución del delito ante los tribunales, en calidad de agente del interés social. De ahí que se le denomine “representante social”.

Las sociedades aspiran a una adecuada impartición de justicia a través de instituciones especiales dedicadas a la solución de conflictos. En el caso de conductas delictuosas, se busca que la persecución del responsable esté a cargo de personas ajenas a la infracción, es decir, de especialistas que actúen en representación de todos aquellos que en forma directa o indirecta resultan lesionados.

A tal efecto se instituye el Ministerio Público, conquista del Derecho moderno. Al asumir el Estado la acción penal, establece los órganos facultados para ejercerla: Objeto de severas críticas y de encontradas opiniones, el Ministerio Público se ha instaurado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándosele como una magistratura independiente. Su misión implícita es la de velar por el estricto cumplimiento de la Ley, depositaria de los más sagrados intereses de la sociedad.

En una etapa anterior, el Estado optó por delegar en el juez la labor persecutoria de los delitos, lo que concentraba dos funciones (juez y parte) en un solo órgano. Ello generó un tipo de proceso inquisitorio que ha tendido a desaparecer. Lo ha desplazado la creación de un “órgano público encargado de la acusación ante el poder jurisdiccional”. <sup>1</sup>

Es un hecho que el Ministerio Público responde actualmente a un imperativo social. Su funcionamiento como organismo especializado resulta imprescindible para la buena administración de la justicia. A su importancia natural se agregan la de la equidad y la de la más elemental conveniencia, esto es: la separación radical de las atribuciones del solicitante, por un lado; y las de quien debe resolver la procedencia de dicha solicitud, por otro. De quien acusa; y de quien falla. Así se evita la parcialidad en el ejercicio de la jurisdicción.

“La importancia y trascendencia de las funciones actuales de esta institución son esenciales para la vida de la sociedad, toda vez que comprende la dirección y/o defensa de los intereses del Poder Ejecutivo, de la sociedad y también los derechos individuales.” <sup>2</sup>

### **1. Antecedentes**

Para comprender el actual Ministerio Público mexicano conviene observar cuál ha sido su origen y evolución. José Ángel Ceniceros afirma: <sup>3</sup> “Tres elementos han concurrido en la formación del Ministerio Público mexicano: la Procuraduría o Promotoría Fiscal de España; el Ministerio Público francés y un conjunto de elementos propios ...” Algunos autores añaden un cuarto elemento, constituido por el Attorney General norteamericano.<sup>4</sup>

a) El Ministerio Público francés. En 1303 Felipe IV el Hermoso (de Francia) dictó una ordenanza por la que se creaban los procuradores del rey, para que lo representaran ante los tribunales. Posteriormente se agregó un abogado del rey, dedicado a atender los asuntos jurídicos de los cortesanos favorecidos por la protección monárquica.

A consecuencia de la Revolución Francesa se transformaron las instituciones. Apareció entonces el acusador público -cargo, desde luego, de elección popular, con el solo fin de sostener la acusación ante los tribunales penales.

Hacia 1808 se expide el Código de Instrucción Criminal y en 1810 la Ley de Organización Judicial. Con ellos surge propiamente el Ministerio Público francés. Sus funciones abarcan tanto la magistratura judicial (su actividad procesal connotando protección de la ley) como la gestoría administrativa, en cuanto se ocupa de representar al gobierno ante los tribunales. Se le considera integrante del Poder Ejecutivo.

b) El Attorney General angloamericano. Su creación data de 1277 en Inglaterra. Elegido y nombrado por el rey entre los juristas más notables del reino, el Attorney General era el funcionario responsable de los asuntos legales de la Corona. Asimismo, le correspondía fungir como asesor jurídico del gobierno; ejercer la acción penal en aquellos delitos que afectaran la seguridad del Estado; y perseguir los delitos de carácter fiscal.

En los Estados Unidos el Attorney General aparece por primera vez en la Ley de Organización Judicial de 1789. Poco después, en 1792, se le da jerarquía de miembro integrante del gabinete. No tarda en crearse, dada la importancia de su labor y número creciente de asuntos sometidos a su atención, el Departamento de Justicia, siempre bajo su dirección.

Aun cuando en la actualidad es por demás complejo su esquema de responsabilidades, sigue destacando en forma especial la de asesoría jurídica y la coordinación de las oficinas más importantes del ramo. También asume la representación del Gobierno de los Estados Unidos ante los organismos judiciales. Y si bien es el Solicitor General (Procurador General) quien representa al Gobierno Federal ante la Suprema Corte, lo hace bajo la dirección del Attorney General. Por otra parte, tratándose de delitos federales que ponen en peligro la seguridad del Estado, compete al Attorney General delegar en un sector de su despacho la acción de órgano acusador.

c) El Ministerio Fiscal español. El tratadista Isidro Montiel y Duarte declara que en España una ley del Fuero Juzgo marca el origen del Ministerio Público Fiscal en este país la cual dice: “que non traten ellos (el Rey y los Obispos) el pleito por sí, más por sus mandaderos” (Lib. 1-Tit. 3 Lib. 2- F.J.). 5

Pasado algún tiempo encontramos a los llamados Patronus Fiscis, los cuales eran hombres designados para defender los derechos de la Cámara del Rey. Más tarde estos funcionarios son denominados procuradores fiscales, ampliándose a su vez la gama de funciones a ellos encomendada; así, por ejemplo, queda a su cargo actuar

como órgano acusador de determinadas conductas delictuosas. Finalmente Joaquín Escriche conceptúa al Ministerio Fiscal como una “Magistratura que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la sociedad en cada Tribunal, promoviendo la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado y la observancia de las leyes que determinan la competencia de los Tribunales”.<sup>6</sup>

La característica hispánica de esta institución radica fundamentalmente en integrar a los fiscales (Ministerio Público) a los organismos judiciales.<sup>7</sup>

En el Fuero Juzgo se encuentran disposiciones que hacen referencia a los “personeros del rey”, representantes de éste y defensores de los intereses de la Corona.

Las leyes de Partidas se referían a los “personeros” y a los “patrones del Fisco”. Específicamente la Ley 12 Tit. 18 Part. 4 habla de un funcionario público encargado de negocios judiciales, “home puesto para razonar e defender en juicio todas las cosas e los derechos que pertenecen a la Cámara del Rey”. Tales funcionarios no intervenían en las causas criminales.<sup>8</sup>

En Castilla, los fueros municipales autorizaban a los pueblos a nombrar funcionarios encargados de vigilar la administración de justicia e intervenir en la investigación de los delitos.

En Navarra se crearon las figuras del abogado fiscal -con funciones de acusar de delitos- y del abogado patrimonial, que intervenía en los asuntos del erario y del patrimonio del soberano.

En 1527, el rey Felipe II ordenó que en las Audiencias hubiesen dos fiscales, uno para las causas civiles y otro para las criminales. Asimismo, disponía que el más antiguo de los residentes en dichas Audiencias pudiese elegir entre uno y otro cargo. Sin embargo, el fiscal de nuevo ingreso ocupaba habitualmente el lugar del fiscal saliente, ya fuera en el ejercicio de las causas civiles o en el de las causas criminales.

Por Cédula Real expedida en Madrid el 20 de noviembre de 1578, se les concede a dichos fiscales el poder de juzgar en todos los negocios que presentan discordia de votos, así como en aquellos en los que el número de oidores no es el requerido.<sup>9</sup>

En las Leyes de Recopilación de 1576, se les señalaban a los fiscales algunas atribuciones: “...Mandamos que los fiscales hagan diligencias para que se acaben y fenezcan los procesos que se hicieren en la vista privada de los excribanos”.<sup>10</sup> Las funciones de los promotores fiscales consistían en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del Crimen y en obrar de oficio, a nombre del pueblo cuyo representante era el Soberano. <sup>11</sup>

## **2. Los Fiscales en el Derecho Novohispano**

La Real Audiencia y Chancillería de México se erigió el 29 de noviembre de 1527<sup>12</sup> y se le dotó de ordenanzas el 22 de abril de 1528, siguiendo el modelo de las que se dieron para la Real Audiencia y Chancillería de Santo Domingo, en la isla de La Española.

Las ordenanzas de la Audiencia de México fueron substancialmente reformadas el 12 de julio de 1530. Otra reforma importante fue la del 17 de abril de 1536, en la que se establecía que la Presidencia de la Audiencia de México correspondía al Virrey de la Nueva España. También presentaron innovaciones las llamadas Leyes Nuevas del 20 de noviembre de 1542, fundamentalmente en lo que respecta a las atribuciones gubernamentales de la Audiencia.

Podemos considerar que el período de formación de la Real Audiencia de México concluyó con las reformas de 1568 y 1597, en las que se creó la Real Sala del Crimen integrada por cuatro Alcaldes de Casa y Corte llamados también, en 1568, Alcaldes del Crimen, así como con la creación de la Fiscalía del Crimen en 1597.

El Presidente virtual de la Audiencia de México era el Virrey de la Nueva España, pues siendo el representante personal del Monarca encarnaba todos los poderes estatales.

Por tanto, le correspondía presidir el organismo superior de la administración de la justicia.

Pero, aunque Presidente obligado de este Tribunal, no siendo letrado el Virrey tenía expresa prohibición de intervenir en los negocios de justicia. Ni siquiera estaba facultado a mostrar inclinación u opinión alguna en determinados asuntos. Es más aunque fuere letrado, ni aun en el caso de desahogarse un recurso de fuerza en el Distrito de la Audiencia, y como prelado ordinario, le era dado intervenir. Sin embargo, en su carácter de Presidente del Tribunal, el Virrey debía firmar todas las sentencias.

Entre los ministros de la Audiencia y Chancillería de México se encontraban los fiscales.

No tienen un mismo origen los fiscales del orden civil y los del criminal. El Fiscal de lo Civil encuentra sus antecedentes más remotos en el mismo Derecho Romano, donde tanto el Fiscus, es decir, el Patrimonio del Príncipe, como el erario o patrimonio del Estado, tenían representantes e inclusive instrumentos procesales propios. Los Fiscales del Crimen, en cambio, tienen un origen posterior.

Si bien en la baja Edad Media se planteaba la necesidad de que la Corona estuviera representada en los tribunales superiores, el valor defendido no sólo radicaba en la Ley, sino en el poder y autoridad del Soberano. Más adelante, a falta de algún particular o en su refuerzo, el Fiscal actuaba como acusador; mas no lo hacía en nombre de la sociedad ni pretendía salvaguardar los valores sociales. Lo hacía como manifestación del poder del mismo Monarca, quien en virtud de su señoría natural debía defender a sus vasallos. Así, no es sino hasta la aparición de la corriente racionalista según la cual las leyes son dadas en función de un bien social, cuando se empieza a ver el sistema de fiscalías como representante de la sociedad.

En un principio se les llamó procuradores fiscales; después, simplemente fiscales.

Los Fiscales de lo Civil tenían como función promover y defender los intereses del

Fisco; en cambio, los Fiscales del Crimen se encargaban de promover la observancia de las leyes relacionadas con los delitos y penas respectivas, convirtiéndose en acusadores públicos cuando era necesaria su intervención para la aplicación de sanciones del orden penal.

Al igual que los demás ministros de la Real Audiencia, los fiscales seguían ciertas formalidades después de su nombramiento; prestaban el juramento propio de los procuradores, en que quedaban contenidos los principios de las obligaciones que contraían y en que prometían ante Dios y ante el Rey: desempeñar sus deberes con la mayor diligencia y esmero posibles, así como jamás atentar contra el Fisco. Fiscal que no cumpliera con su juramento, recibía un castigo pecuniario consistente en la pérdida de la mitad de sus bienes y en la destitución de su cargo.

Entre las obligaciones de los fiscales se encontraban las siguientes: residir en la sede de la Fiscalía, trabajar por lo menos tres horas diarias; y rendir un informe semanal sobre su actuación en los casos que estuviere llevando. Les estaba vedado ejercer como abogados. Asimismo, debían abstenerse de tratar a ciertos personajes de las salas o audiencias que, en un momento determinado, pudieren comprometer su honorabilidad como fiscales. Tenían prohibido actuar en juicios eclesiásticos o desempeñar cualquier otro oficio, pero sí podían fungir como jueces en alguna de las salas, siempre y cuando no fueran parte.

Ayudaban a los fiscales en el desempeño de sus funciones otros letrados, llamados agentes fiscales o solicitadores, que vendrían a corresponder a nuestros modernos agentes del Ministerio Público.<sup>13</sup> En la Audiencia de México había dos fiscales.

En la Recopilación de Indias se lee: “Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las Reales Audiencias de Lima y México haya dos fiscales, que el más antiguo sirva la plaza en todo lo civil y el otro en lo criminal”.<sup>14</sup>

Como se puede apreciar por el análisis de las cédulas, todos los fiscales tenían la misma jerarquía que los oidores de las reales audiencias: “advierdo que la necesidad del cargo que ejercen ha resultado el estar mandado por cédulas reales, de ellas que se les guarde así en el salario como en las demás del mismo honor...que a los oidores”.<sup>15</sup>

En la Recopilación de Leyes de 1680 se hace mención a dos fiscales: uno de lo Civil y otro de lo Penal. Sin embargo, posteriormente hubo un tercer fiscal también encargado de los asuntos civiles, aunque se suprimió en 1778. El 18 de octubre de 1777 se dictó un decreto por el que se creaba una Fiscalía más, especializada en los asuntos de la Real Hacienda. Fue así como la Audiencia de México llegó a tener un total de cuatro fiscales.

Los Fiscales podían asistir al Real Acuerdo para emitir dictamen. Entre sus funciones estaba la de representar a la Corona en los pleitos sobre asuntos de gobierno, particularmente defendiendo la Real Hacienda y el Patronazgo. En las audiencias americanas los fiscales desempeñaban un papel muy importante, pues llevaban el título de Protectores de Indios, lo que implicaba ser prácticamente sus abogados en los pleitos que tenían contra los españoles.

En caso de que faltara uno de los fiscales, podía ser sustituido por el oidor de más reciente nominación, o por otro de los fiscales. La persona que lo supliere tenía derecho a cobrar la mitad del salario del sustituido; también se autorizó que un abogado reemplazara al fiscal que estuviere ausente.<sup>16</sup>

Conforme a la Constitución de Cádiz de 1812, correspondía a las Cortes determinar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo y Audiencia de la Península y de Ultramar. Resultado de ello fue el Decreto expedido el 9 de octubre de 1812, en el que se dispuso que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales. Asimismo, por decreto expedido el 13 de

septiembre de 1813, “las Cortes dividieron los partidos judiciales y ordenaron que en cada uno hubiera un Promotor Fiscal que fuera letrado y nombrado por el político superior de la provincia, oyendo el parecer de la audiencia y del mismo juez de primera instancia, por ser muy arduas y elevadas las funciones que ellos tenían que ejercer”.<sup>17</sup>

En resumen: podemos decir que de España heredamos la figura de Promotor o Procurador Fiscal o, simplemente llamado, el Fiscal, con base en las disposiciones que rigieron durante la época colonial. Sus funciones principales fueron: defender intereses tributarios de la Corona; perseguir los delitos y ser acusadores en el proceso penal; y asesorar a los órganos que tenían a su cargo la administración de justicia.<sup>18</sup>