

III. CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. Surgimiento del Procurador General de la Nación

En las Bases para la Administración de la República, publicadas el 22 de abril de 1853, se establecía en su artículo 9o que: “Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga á la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios”.²⁴

2. La Ley Lares y la institución del Ministerio Público

En la Ley Lares expedida el 16 de diciembre de 1853, se instruye la organización del Ministerio Público como dependiente del Poder Ejecutivo. El fiscal debía ser oído siempre que hubiere duda y obscuridad sobre el sentido de la ley.

El Procurador General de la Nación representaba los intereses del Gobierno. Claramente se explicita: “es el encargado de defender o cuidar los intereses nacionales en los siguientes casos: en los negocios que se sigan ante la autoridad judicial, en los contenciosos administrativos, en los asuntos de expropiación, así como en todos los que tenga interés la hacienda publica o se afecte su jurisdicción especial, y en todos los demás que prescriban las leyes”.²⁵

El 23 de noviembre de 1855 el presidente don Juan Alvarez expidió una ley en la que se ampliaba la intervención de los procuradores o promotores fiscales a la Justicia Federal.

Al año siguiente, siendo presidente don Ignacio Comonfort, se promulgó el Decreto del 5 de marzo de 1856 que se conoce con el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el cual se establece: “Todas las causas criminales deben ser públicas, precisamente desde que se inicie el plenario, con excepción de los casos en que la publicidad sea contraria a la moral; a partir del plenario, todo inculpado tiene derecho a que se le den a conocer las pruebas que existen en su contra, permitiéndosele carearse con los testigos cuyos dichos le perjudiquen, debiendo ser oído en defensa propia”.²⁶

3. Discusión sobre el Ministerio Público en el Constituyente de 1856-1857

En las sesiones del Congreso Constituyente de 1856 se vierten algunas ideas sobre las funciones que debía tener el Ministerio Público con base en el art. 27 del proyecto, el cual a la letra dice: “A todo procedimiento del orden criminal debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público

que sostenga los derechos de la sociedad”. Al respecto el señor Villalobos opinó que el pueblo no puede delegar los derechos que debe ejercer por sí mismo, y que todo crimen es un ataque a la sociedad. Así pues, reclama para el ciudadano el derecho de acusar. A ello el señor Díaz González respondió que si se piensa que la existencia del Ministerio Público vulnera el derecho de acusar, lo mismo se pensará acerca del procedimiento de oficio.

Por su parte, el señor Moreno hizo notar que la redacción del artículo daba idea de que querrela y acusación eran equivalentes, lo cual era inexacto. Pidió que todo ciudadano tuviera el derecho de acusar.

El señor Castañeda declaró que crearía grandes dificultades el hecho de obligar al juez a esperar la acusación formal para proceder en lo criminal; que esto era atarles las manos, pretender reducirlo a un estado pasivo, facilitando la impunidad de todos los crímenes. También manifestó que en las

causas de Hacienda se escuchaba siempre al promotor fiscal sin obtener por ello muy buenos resultados. En su opinión el artículo 27 requería para la administración de justicia, no de un funcionario, sino de dos, propiciando así complejidad y lentitud en el proceso.

De nuevo intervino el señor Díaz González, rebatiendo que el artículo quitara a los ciudadanos el derecho de acusar. Opinó que el Ministerio Público había estado a cargo de los mismos jueces, y ello disminuía en mucho las garantías del acusado. Además, al establecer el artículo la referida instrucción, daba lugar a la denuncia de la parte ofendida.

El señor Cerqueda apoyó el artículo, porque le parecía monstruoso que el juez fuera juez y parte simultáneamente, como había venido sucediendo. Para que el acusado tuviera garantías y los magistrados actuaran con imparcialidad, sustentaba como indispensable la existencia del Ministerio Público.

4. La Constitución de 1857

En la Constitución surgida de este Congreso se incorpora la existencia del Fiscal y la del procurador General en el Poder Judicial.

Finalmente, en el texto constitucional definitivo, en su título III relativo a la división de poderes, en la sección III dedicada al Poder Judicial, se declara que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (art. 91).

De nueva cuenta se equipara jerárquicamente a los ministros, al Fiscal y —ahora también— al Procurador General, estableciendo como requisitos para poder ser electo en cualquiera de estos cargos, los siguientes: tener instrucción en la ciencia del Derecho a juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano (por nacimiento) en ejercicio de sus derechos (art. 93).

La duración de todos estos cargos se limita a seis años (art. 92). Se permitía la renuncia sólo por causas graves, calificada como tal por el Congreso ante quien

debía presentarse o, en los recesos de éste, ante la diputación permanente (art. 95).

El 29 de julio de 1862 se dicta el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, en donde se determinan como funciones del Procurador General las de intervenir en todos los negocios que siendo ventilados en la Corte, implicaran algún interés de la Hacienda Pública. En este mismo ordenamiento se declara que el fiscal de la Corte debía ser oído en todos los asuntos en materia penal o de responsabilidad; en conflictos de jurisdicción y competencia de los tribunales y en consulta sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo considerase conveniente.

5. El Ministerio Público en el llamado “Imperio”

El 19 de diciembre de 1865 fue expedida la Ley para la Organización del Ministerio Público. Del contenido de sus cincuenta y siete artículos se concluye que el Ministerio Público estaba subordinado en todo al Ministerio de Justicia.²⁷

El capítulo primero hacía referencia a los funcionarios, señalaba el ejercicio del Ministerio Público ante los Tribunales y mencionaba a un Procurador General del Imperio, a quien estaban subordinados los procuradores imperiales y abogados generales. El Ministerio Público dependía del Emperador; él designaba a todos los funcionarios que lo integraban pero siempre actuaban bajo la dirección del Procurador General.

La competencia y funciones del Ministerio Público eran tanto en materia criminal como en materia civil.

En el artículo 33 se establecía que la acción pública criminal para la aplicación de las penas pertenecía a los funcionarios del Ministerio Público, en la forma y la manera en que lo describía la ley.

El artículo 34 mencionaba que los funcionarios del Ministerio Público podían ejercer la acción pública, cuando el delito se hubiera cometido dentro del Distrito Jurisdiccional del Juez o Tribunal al que estaban adscritos, o cuando el delincuente habitara o se encontrara en ese mismo Distrito.

Se asentaba también en el artículo 41 que el Ministerio Público, aun cuando interviniera como parte principal, no procedía como acusador necesario, y podía pedir en nombre de la justicia el castigo del culpable, lo mismo que la absolución del acusado cuando el hecho por el que se le acusaba no constituía un delito; asimismo, podía apelar tanto las sentencias condenatorias como las absolutorias.

En el artículo 43 se disponía que el Ministerio Público no podía ejercitar su acción en los casos en que la leyes reservaran expresamente la acusación a las partes ofendidas, mientras éstas no hicieran uso del derecho de acusar. Tampoco podía ejercitarla en los delitos privados que sólo ofendían a los particulares, mientras éstos no se querellaban ante los tribunales.

En el capítulo quinto de la Ley para la Organización del Ministerio Público se establecieron la competencia y las funciones del Ministerio Público en los tribunales

de policía o correccionales. Tenía facultades para abocarse al conocimiento de infracciones a los reglamentos de policía, y a determinados delitos. Podía solicitar la imposición de multas, tanto a las partes como a los testigos, y tenía también la facultad de hacer ejecutar las sentencias.

De igual manera, se reglamentó la extinción de la acción penal en los casos de amnistía o indulto, muerte del reo o prescripción del delito.

Algunas otras normas de carácter administrativo y referentes al Secretario del Procurador; a los emolumentos que debía percibir y a las obligaciones de los agentes del Ministerio Público relacionadas con los informes que debían rendir al Procurador de los asuntos en que intervenían, se establecieron en los capítulos VI, VII y VIII.

6. La Ley de Jurados Criminales de 1869

En la Ley de Jurados Criminales del 15 de junio de 1869,²⁸ se estableció en sus artículos 4° al 8°, tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, con la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad, así como facultades para intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión. Los promotores fiscales a que se refiere la ley mencionada debían ser letrados, de experiencia reconocida y con un mínimo de cinco años de ejercer la profesión. Se prefería a aquellos que tuvieran facilidad para argumentar.

Entre las obligaciones de los promotores fiscales se encontraba la de promover todo lo conducente a la averiguación de la verdad en los procesos criminales, interviniendo a partir del auto de formal prisión. Constituían la parte acusadora en toda causa criminal, y el denunciante o la parte ofendida por el delito podía valerse de ellos. Pero si los interesados estaban en desacuerdo con el Promotor Fiscal podían promover por su parte cualquier prueba, y el Juez, bajo su responsabilidad, podía admitirla o rechazarla.

Son documentos claves para comprender el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial, antes de la Constitución Política de 1917, los códigos de procedimientos penales de 1880 y 1894; el Código de Procedimientos Federales de 1895; la reforma hecha al artículo 96 de la Constitución Política de 1857 en mayo de 1900; y las leyes orgánicas del Ministerio Público común y federal de 1903 y 1908.

7. Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación

En el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado el 15 de septiembre de 1880, se mencionaba al Ministerio Público como una magistratura instituida para pedir y auxiliar en nombre de la sociedad la pronta administración de la justicia, así como para defender sus intereses ante los tribunales. La Policía Judicial por su parte, tenía como objetivo principal la investigación de los delitos, la reunión de las pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.

En el nuevo código se adoptaba la teoría francesa al establecerse que, en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público requeriría sin pérdida de tiempo la intervención del Juez competente del ramo penal, para que iniciara el procedimiento. Cuando el Juez no estuviese y el inculpado se fugara y se destruyesen o desaparecieren los vestigios del delito, estaba facultado para mandar aprehender al responsable, y hacer lo necesario para asegurar los instrumentos, huellas o efectos del delito, dando parte sin pérdida de tiempo al Juez competente. El Ministerio Público desempeñaba las funciones de acción y requerimiento, como en la doctrina francesa. Además intervenía como miembro de la Policía Judicial durante la investigación de los delitos.

Al Ministerio Público le correspondía perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar la ejecución puntual de la sentencia. La Ley establecía que el jefe de la Policía Judicial, que era el Juez de Instrucción, debía intervenir desde el inicio del procedimiento.

El Ministerio Público, los inspectores de cuartel, los comisarios e inspectores de policía, los jueces auxiliares o de campo, los comandantes de fuerzas de seguridad rural, y los prefectos y subprefectos políticos, podían desempeñar funciones investigatorias solamente en el caso de emergencia, estando ausente el Juez de lo Criminal. Estas funciones las podían desempeñar levantando de inmediato las actas de descripción e inventario. Tenían instrucciones de transmitir las sin demora alguna al Juez quien podía ordenar, si así lo consideraba conveniente, que el contenido de las actas se repitiese en su presencia.

También los jueces de paz eran miembros de la Policía Judicial y estaban encargados de practicar las primeras diligencias, mientras se presentaba el Juez de lo Criminal, quien debía continuarlas.

El ofendido por el delito o cualquier persona enterada del mismo, debía hacerlo del conocimiento del Juez competente, del representante del Ministerio Público o de alguno de los funcionarios que, conforme a la ley, tenían atribuciones de Policía Judicial.

Don Ignacio Mariscal, Secretario de Justicia e Instrucción Pública durante el gobierno de Porfirio Díaz, explicaba el funcionamiento de la Institución en los siguientes términos: “Establécense reglas generales para que el despacho sea uniforme en los Tribunales del Crimen, procurando extirpar corruptelas introducidas en nuestro foro y adoptando medios para hacer pronta y expedita la administración de la Justicia Penal. En este particular, debe mencionarse la organización completa que da el Ministerio Público, institución que, como es bien sabido, tiene por objeto promover y auxiliar la administración de Justicia en sus diferentes ramos. Hoy con el establecimiento de un jefe de ese Ministerio, que estará en contacto con la administración y con la subordinación a ese alto funcionario de todos los agentes de su departamento, habrá unidad en las funciones del mismo, así como con las facultades que se le conceden, para instruir las primeras diligencias y disponer de la policía; su acción será así más eficaz y conveniente para la persecución de los delitos y faltas. Constitúyese el Ministerio Público en vigilante continuo de la conducta que observan los magistrados y jueces, así como sus dependientes,

imponiéndoles la obligación de acusarlos siempre que infrinjan sus deberes, lo que no existía con la extensión necesaria en ningún funcionario de los conocidos entre nosotros, por cuya razón la responsabilidad judicial dependió en muchos casos que afectara al interés público, de que los particulares quisieran y pudieran exigirla”.

En mayo de 1894 se promulga el segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación. De hecho conserva la estructura del Código de 1880, corrigiendo los

vicios advertidos en la práctica, pero con tendencia a mejorar y fortificar la institución del Ministerio Público y a reconocerle autonomía e influencia propia en el proceso penal.