

LA EVOLUCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO

En el suelo mesoamericano surgió una rica gama de culturas, cuyo pensamiento filosófico se basó en la armonía del hombre con su mundo natural. Entre los mexicas imperaba un sistema de normas del orden, sancionadoras de toda conducta hostil que transgrediera los usos y costumbres de su sociedad, lo que dio origen a un ente que dependía del Monarca azteca y se encargaba de acusar y perseguir a los delincuentes: el Tlatoani y el Cihuacóatl. Dentro de sus funciones también estaban las de dirimir las controversias planteadas ante su presencia. Lo anterior es importante porque es el antecedente inmediato de la actividad sustantiva en la que actualmente se basa nuestro Ministerio Público.

La intervención hispana en el pueblo mexica fue determinante en sus aspectos sociales, culturales e ideológicos. La legislación española tuvo gran aplicación en la Nueva España; generó la creación de las Promotorías Fiscales que son justamente una de las raíces del Ministerio Público mexicano.

En esta época, el servicio de procuración y administración de justicia dependía de la voluntad normativa expresada por el Rey. Los Promotores Fiscales se encargaban de defender los intereses tributarios de la Corona, de asesorar a los Tribunales para vigilar la buena marcha de la administración de justicia y, en forma complementaria a la acción del ofendido, eran perseguidores de los delitos y acusadores en el proceso penal. Estos atributos de los Promotores Fiscales fueron trascendentes y continuaron vigentes en casi todo el período del México independiente.

Posteriormente, en la Constitución de 1824, se introdujo la presencia de un Fiscal como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia, equiparando la jerarquía de éste con la de los Ministros y otorgándole el carácter de inamovible.

La regulación normativa secundaria sobre dichas Fiscalías contemplaba a las mismas como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia e incluso estipulaba que, para algunos casos, el Promotor Fiscal podía reemplazar en sus fun-

MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADO

ciones al Juez que fuera recusado o impedido, siempre y cuando no hubiera sido parte en el proceso jurídico que se ventilara. El Fiscal debía ser escuchado invariablemente en todas las causas criminales y, en cuanto a las civiles, en las que interesarán a la Federación.

Tal como podemos observar, la participación del Promotor Fiscal en el procedimiento penal era insuficiente y en muchas ocasiones confusa. Es decir, la delimitación de las funciones de procuración y administración de justicia era ciertamente tenue.

La figura jurídica con que se dotó al Promotor Fiscal mexicano no registró aportaciones significativas para la construcción de un modelo propio, únicamente continuó con la adopción del estructurado por la legislación española. No obstante, a partir de 1853, se estableció el cargo de Procurador General de la Nación, por un lado, y por el otro, el de Ministerio Fiscal. Ambos como magistraturas especiales con organización propia, con su ámbito de actividad bien delimitado, dependientes del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia.

El Procurador General de la Nación, categoría semejante a la de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia, asumía la representación y defensa de los intereses nacionales en juicios y la asesoría jurídica del gobierno de la República. Por su parte, el Ministerio Fiscal se estructuró de tal forma que sus integrantes estuvieran agregados a los Tribunales y tenía la atribución de acusar legalmente a los delincuentes, aunque la facultad de investigar los delitos se encontraba reservada al órgano jurisdiccional.

En 1857, en el debate sustentado por los constituyentes sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución en el que se señalaba que “A todo procedimiento del orden criminal debe preceder querella o acusación de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad”, se reclamó para el ciudadano el derecho de acusar; se defendió la existencia del Ministerio Público; se discutió la inconveniencia de establecer la obligación, para el Juez, de esperar la acusación formal para proceder en lo criminal; se sentaron las bases para que el Ministerio Público dejara de estar bajo las órdenes de los Jueces y así evitar disminuir las garantías del acusado, y se expresó el desacuerdo de que el Juez fuera simultáneamente órgano decisario de controversias y parte en el proceso penal, sustentando la existencia indispensable del Ministerio Público como vigilante de las garantías del acusado y de la imparcialidad de los magistrados. Finalmente, la nueva Constitución de la República estableció, en su artículo 91, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integraría por once Ministros Propietarios, cuatro Supernumerarios, un Fiscal, y un Procurador General.

El Ministerio Público como órgano de acusación tiene su origen más puro en la Revolución Francesa, en la que surgió inicialmente a través de un ciudadano electo para defender ante la asamblea del pueblo los intereses de la revolución, con facultad de denunciar a los enemigos de la misma y de sustentar con hechos la acusación.

La intervención francesa en México tuvo varias consecuencias de suma importancia para nuestra formación social. En el campo legislativo, especialmente en el tratamiento de la figura del Promotor Fiscal, fue notoria la influencia del Derecho francés. Por primera vez aparece el Ministerio Público en un cuerpo legal.

En 1865, el Ministerio de Justicia se encargaba oficialmente de la organización del Ministerio Público y se determinó que sería ejercido por un Procurador General del Imperio, los Procuradores Imperiales y los Abogados Generales, a quienes se les facultó para el ejercicio de la acción pública penal. Por tanto, otra de las grandes raíces del Ministerio Público mexicano, la tenemos presente en este lapso de incursión de ideas provenientes del Derecho francés.

Una vez restaurada la República, el Presidente Benito Juárez expidió en 1869 la Ley de Jurados en materia criminal para el Distrito Federal, donde se establecieron tres Promotorías Fiscales para los Juzgados Penales e independientes de la parte civil. Esta ley resultó de suma importancia, ya que denomina a los Promotores Fiscales representantes del Ministerio Público.

La evolución de nuestro Derecho Procesal Penal refleja, a través de los códigos de la materia de 1880 y 1894, así como de la legislación orgánica de los Tribunales de 1880 y del propio Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal de 1891, una tendencia a vigorizar a esta Institución, a pesar de que todavía se ubicaba como una magistratura auxiliar de la administración de justicia, pero actuante en nombre de la sociedad y en defensa de sus intereses. El Ministerio Público fue considerado como parte integrante de la Policía Judicial, sin una exclusividad en el ejercicio de la acción punitiva. La investigación de los delitos era atribución compartida entre los funcionarios de la Policía Judicial que incluyó al Ministerio Público. Esto, no obstante que el Reglamento del Ministerio Público lo contemplara como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

En 1897, al expedirse el Código Federal de Procedimientos Penales, se precisó la figura del Ministerio Público Federal, quien asumiría funciones similares a la institución ministerial en el Distrito Federal. Así, se establecieron en definitiva y en forma coherente sus respectivos espacios de competencia.

La dinámica que imprimió la búsqueda constante de la depuración del marco jurídico en la materia llegó a la reubicación jurídico-conceptual de la Institución en el ámbito constitucional. En el año 1900 se expidió la reforma a la Constitución de 1857, con la supresión del Fiscal y del Procurador General como entidades del gobierno distintas entre sí, para fusionarlas en la de Ministerio Público de la Federación, toda vez que de acuerdo con el último análisis del Congreso de la Unión, no serían sino agentes del Ejecutivo Federal propiamente, lo mismo cuando se lleva la voz de la acusación que cuando se defienden los intereses de la Hacienda Pública.

La síntesis del promotor de justicia y del representante legal de los intereses del Estado, fue la característica con que la institución del Ministerio Público vislumbró los albores del presente siglo pero sin llegar a la total definición de sus funciones actuales.

La Ley Orgánica de 1903 organiza en sus estatutos, a la institución del Ministerio Público como parte en los juicios, siempre que se afecte el interés público, de los ausentes, menores o incapacitados. Luego entonces, el ejercicio de la acción penal ante los Tribunales quedó formalmente en los términos establecidos por el código procedural de la materia.

En 1917 con los ideales de la Revolución Mexicana se instaló el Congreso Constituyente, mismo que fomentó la reorganización de la vida social a partir del conjunto normativo propuesto para el proyecto de reforma a la Constitución de 1857, en donde se localiza otra de las raíces del Ministerio Público mexicano. La influencia hispana y francesa se fusionó con el matiz propio de la concepción ideológica mexicana sobre la institución ministerial. Con estos antecedentes, se definió como el único organismo facultado para la persecución de los delitos y la búsqueda de los elementos de convicción, así como el control de la Policía Judicial para el cumplimiento de su misión. En este tenor, la redacción final del artículo 21 constitucional expresa:

“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 hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana”.

El planteamiento fue preciso: Separar las facultades otorgadas al Ministerio Público de las controversias judiciales, competencia de la autoridad administrativa. La finalidad es puntual: Erradicar los procedimientos atentatorios a los derechos fundamentales del gobernado. El móvil, sencillo: quitar a los Presidentes Municipales y a la policía común la posibilidad que tenían de aprehender sin un control de legalidad a cuantas personas juzgaran sospechosas, sin otro sustento más que su propio criterio y, en muchas de las veces, bajo un mandato arbitrario.

Esta disposición que estableció la nueva esencia de la institución ministerial en México, se completó con el mandato señalado en el artículo 102 de la Constitución de 1917, en el orden federal y por lo dispuesto en la base 6a. de la fracción VI correspondiente al artículo 73 de esa misma Carta Magna:

“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 del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente”.

Así, el Ministerio Público dejó de ser una figura accesoria sin mucha relevancia, para ocupar un lugar trascendente en la investigación de los delitos y en los procesos penales.

En la historia de la justicia penal en México, destaca también el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal. El Código de 1931 incorporó los principios doctrinales más modernos de la época; un catálogo de delitos, estructurados bajo una técnica jurídico-penal más adecuada a las necesidades sociales, así como la aplicación de un parámetro de mínimo y máximo para determinar la imposición de las penas, tomando en consideración las circunstancias del hecho delictivo y las condiciones del delincuente.

Ese mismo año se publicaron también los Códigos de Procedimientos Penales, uno en materia federal y otro en materia de fuero común, que puntualizan las atribuciones procesales conferidas al Ministerio Público para asumir, con carácter de autoridad, la persecución de los delitos en la averiguación previa, y lo relativo a su intervención en el proceso penal.

La legislación orgánica del Ministerio Público en el Distrito Federal, de 1919 a 1983, muestra una consistente evolución técnica y define sus facultades con base en la concepción visualizada en la Constitución de 1917.

La elaboración de la Ley Orgánica de la PGJDF de 1983, vigente, está basada en las experiencias generadas por la aplicación de las anteriores, aunada a un perfeccionamiento en la técnica jurídico-administrativa. Con estos fundamentos, se establecieron los principios para el funcionamiento del Ministerio Público del Distrito Federal y las bases de organización de la Procuraduría, permitiendo al Ejecutivo Federal un margen de acción en su labor reglamentaria para satisfacer, dentro del marco de la legalidad, los reclamos de la sociedad en materia de procuración y administración de justicia.

Tres han sido los reglamentos de esta Ley Orgánica en mención. El primero dado en 1984, el segundo en 1985 y el tercero de 1989 que rige en la actualidad. Este último cuerpo reglamentario sienta las bases fundamentales para la modernización del Ministerio Público en el quehacer jurídico, mediante diversas acciones tales como la especialización en su actividad; la desconcentración administrativa para acercar los centros de procuración de justicia a la población del Distrito Federal; la atención a la comunidad ante sus requerimientos de orientación legal, recepción y trámite de las quejas que presente, siempre y cuando no constituyan hechos delictuosos, una mayor aplicación al respeto de los derechos humanos en el desarrollo de su encomienda y, por supuesto, la profesionalización de la Institución en la prevención de la delincuencia y defensa de la sociedad capitalina frente al delito.

La planeación democrática del Estado en este ámbito constituye el móvil de los mecanismos idóneos para lograr una procuración de justicia más expedita, sencilla, segura y oportuna, en beneficio de la ciudadanía.

La problemática originada por la propia interacción entre los individuos que componen la sociedad, constituye el reto fundamental de la procuración de

MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADO

justicia. Por ello, se justifican plenamente las políticas rectoras de la actuación de esta institución ministerial en el Distrito Federal, a fin de abatir el rezago entre la acción de la justicia y la perpetración del delito. Especialización ministerial para el combate delictivo, respeto irrestricto a los derechos humanos en la persecución de los delincuentes, binomio indisoluble, finalidad humanística del Derecho.