

EL PROCESO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1900 Y 1901.

EL sábado 7 de noviembre de 1897, el Ejecutivo Federal, a través del secretario de Gobernación, Manuel González Cosío, presentó a la Cámara de Diputados una nueva iniciativa de reformas constitucionales acompañada de exposición de motivos, en cuyos puntos 31 a 38 daba las razones que llevaron a proponer un cambio radical en la estructura judicial federal.¹ Dichos puntos decían así:

31. El artículo 91 de la Constitución ha sido objeto de varios estudios que pusieron de manifiesto la incompatibilidad que existe entre los elementos que lo constituyen.

32. La designación especial con que se distinguió a dos miembros de ese Tribunal entraña necesariamente la diferencia de estos últimos respecto de los demás, diferencia que ha sido aceptada sin dificultad.

33. El silencio de los legisladores constituyentes sobre este punto ha dejado, como único recurso, la significación de las palabras "Fiscal y Procurador General" para definir y precisar las funciones que a estos correspondan.

34. La voz fiscal designa la persona que debe promover en los asuntos de la Hacienda Pública y señala también al representante de la sociedad en los negocios del orden penal.

Procurador es el que en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa y ambas entidades indican el agente, el defensor de determinados intereses, el encargado de exigir la aplicación de la ley federal y de promover todo lo conducente a la eficacia de las prescripciones constitucionales y no pueden por lo mismo formar parte del tribunal que decida sobre sus gestiones.

35. Los intereses fiscales están a cargo del Poder Ejecutivo quien los recauda, administra y los invierte en las atenciones del servicio público, y es insostenible que en caso de contienda judicial esté obligado a confiar el patrocinio de aquellos a los miembros de un Poder independiente, que pueden proceder aun contra las tendencias de la administración.

36. Para colocarnos a la altura de los adelantos de la época, es indispensable buscar el perfeccionamiento del sistema judicial en el Ministerio Público, institución eminentemente liberal, científica y provechosa.

37. Dejar en la Corte de Justicia exclusivamente a los ministros encargados de decidir las cuestiones de su resorte y encomendar la custodia de los intereses de la Federación a una Magistratura especial, que bajo la dirección del Procurador general auxilie la administración de justicia, promueva la represión de los delitos federales, defienda los bienes de la Hacienda Pública y exija la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales

38. La supresión del Procurador General y del Fiscal como entidades constitucionales será entonces de vigor y la ley al encargarse de organizar al Ministerio público determinará la órbita de atribuciones de cada uno de sus miembros, sus requisitos, deberes y responsabilidades; pero ello necesita una autorización o por lo menos una base constitucional que quedará claramente formulada en las reformas que con tal objeto se proponen.

En la misma sesión de 7 de noviembre de 1896, la Cámara de Diputados acordó turnar el asunto a las comisiones unidas, Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación.

¹ Este capítulo está apoyado, en lo fundamental, en el documentado estudio de José Luis Soberanes Fernández "La reforma judicial de 1900", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 12, Núm. 12 México, Escuela Libre de Derecho, 1988. pp. 281 - 294. El 6 de noviembre de 1896 se presentó una primera iniciativa de reformas al artículo 91 de la Constitución que quedó suspendida.

El Hijo del Ahuizote, el 15 de noviembre de 1896, al informar del proyecto de reforma constitucional decía que al país le tienen sin cuidado esas reformas; "pues para el caso que esa suprema ley no se cumpla, lo mismo da que se reforme o no".² El mismo periódico publicó el 22 del mismo mes un versito alusivo, titulado "Reformas a la Constitución. Horror", que en su primera parte refería irónicamente:

Los sabios del Gabinete
Al Congreso han presentado,
Proyecto disparatado
Para formar un sainete.

El gran proyecto en cuestión
Lo acordó el Presidente
Con los suyos, con su gente,
Humilde y ya sin acción.

Y al Congreso se dijeron,
Para que apruebe y lo vote
Y aunque el proyecto alborote,
Al salón lo remitieron.

Los que aún son liberales,
(Que son muy pocos por cierto),
Entrarán en el concierto
Por no perder sus sitios.

Las Reformas a la carta
Vienen de lo alto, y... amén:
O al Congreso o a Belén
O a la miseria, que es harta!

² El texto del periódico está transcrito por Soberanes Fernández, *Op. Cit.* pp. 285-286

No discutir, ni pensar,
 Y olvidando la conciencia,
 Armarse de gran paciencia,
 Y calladitos... votar.

La iniciativa de reforma a los artículos 91 y 96 pasó a dictamen de la Cámara de Diputados, el que dijo así después de año y medio de estudio:

Trátase, pues, de eliminar del seno de la Suprema Corte al Fiscal y al Procurador, y de instituir con las atribuciones de estos funcionarios el Ministerio Público federal, por medio de una ley que seguramente las definirá y organizará mejor que como están ahora, para la defensa de los intereses públicos, en sus múltiples manifestaciones.

Las comisiones aceptan en principio las reformas iniciadas por el Ejecutivo, y encuentran convincentes las razones en que las funda.

No parece bien, en verdad, que integren la Suprema Corte, con voz y voto en sus deliberaciones, funcionarios que en último análisis no son sino agentes del Ejecutivo, es decir, partes litigantes, lo mismo cuando llevan la voz de la acusación, que cuando defienden los intereses de la Hacienda pública. Confundir, pues, como se ha confundido hasta ahora, las funciones del Fiscal y el Procurador General, Agentes del poder público, con las de jueces supremos del país, es desconocer las más sencillas nociones de equidad y de justicia.

Por otra parte, la organización de la Suprema Corte, tal como fue hecha, se inspiró necesariamente en los conceptos y tradiciones de la antigua Legislación y Jurisprudencia españolas, tradiciones y conceptos que no pueden sostenerse en la época actual, que la misma España ha desechado ya, como anacronismos que no se compadecen con las teorías reinantes sobre organizaciones e independencia de los Tribunales judiciales.

La institución del Ministerio público vendrá a disolver ese diptongo inaceptable que hace del Fiscal y del Procurador jueces en su propia causa, y permitirá una más amplia y más independiente defensa de los intereses públicos y un fallo más imparcial y sereno de la justicia.

Nosotros mismos, en la organización de los Tribunales del orden común y aun militar, tenemos ya esta institución, que ha contribuido en mucho al mejor despacho de los Tribunales Ordinarios y Militares; y parece, por tanto, una verdadera anomalía que el Supremo Tribunal del país y la defensa de los intereses más altos como son los nacionales, no se constituyan y organicen en consonancia con los progresos realizados por la ciencia jurídica.

Si el Ministerio Público federal ha de resumir en su organización las funciones actuales del Fiscal y del Procurador General; y si estas funciones no son otra cosa que el ejercicio de las facultades y de los deberes propios del poder administrativo, cuyo Jefe Supremo es el presidente de la República, claro es que los funcionarios que han de constituir el Ministerio Público federal deben ser nombrados libre y exclusivamente por el Ejecutivo.

Deseosas las Comisiones unidas, de que el Ministerio Público se organice precisamente conforme a los principios expuestos, que son los mismos que campean en la nota del Ejecutivo, y de evitar toda ambigüedad en el concepto de la reforma iniciada al artículo 96, se permiten adicionarla en los términos siguientes:

Artículo 96. "La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por el Ejecutivo y presididos por un Jefe, con el título de Procurador General de la República".

Como se ve, la adición que indican las Comisiones unidas, ni es de fondo, ni de grande importancia; y tiene por objeto principal que al organizarse el Ministerio Público federal, no se mantenga en su seno esa dualidad vaga y confusa de Fiscal y Procurador, que pudiera ser a veces, cuando menos, embarazosa para el mejor servicio público; sino que se organice bajo la dirección de un sólo Jefe, con todas las atribuciones y dependencias que la ley designe para el más expedito ejercicio de sus altas funciones. La adición se encamina, además, como ya se indicó, a aclarar el texto, un tanto ambiguo que el Ejecutivo formula. Parece, en efecto, según ese texto, que no sólo los funcionarios del Ministerio Público federal, sino también los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito han de ser nombrados libremente por el Ejecutivo; y no es el pensamiento de la reforma, que comprende únicamente a los primeros.

Con la propuesta adición, las comisiones juzgan que el texto quedará exento de dudas y ambigüedades, y los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, continuarán, en todo, sometidos a las leyes vigentes.

No concluirán las comisiones su breve exposición sin hacer un llamamiento a los señores diputados, para que traigan al debate el valioso contingente de sus luces y de su experiencia, pues no abrigan los suscritos otro propósito, ni podían abrigar otro, que el de encontrar lo mejor y más conveniente para el servicio y buen nombre de la República.

Este dictamen tuvo su primera lectura el 23 de mayo de 1899 y la segunda cuatro días después, dejándose su discusión para el primer día hábil del siguiente periodo de sesiones de ese año, lo cual correspondió hasta el 28 de septiembre.

El diputado Rosendo Pineda consideró necesario un artículo transitorio en el que se precisara que "Las reformas anteriores comenzarán a regir al expirar el periodo para el que fueron electos los actuales Fiscal y Procurador General", para que de esta forma no fueran desconocidos los derechos de los individuos que entonces ocupaban dichos cargo. La propuesta del licenciado Rosendo Pineda fue aceptada por unanimidad.³

El asunto llegó rápidamente a la Cámara de Senadores y el 29 de noviembre de 1899, las Comisiones unidas Segunda de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y de Justicia, produjeron su dictamen.

Este Dictamen, firmado por los Senadores Michel, Rabasa, Lascurain, Camacho, Puebla, Arguinzóniz, Rivas, Ayala y Dondé, dice textualmente:

Las Comisiones que suscriben reconocen la grave importancia que tiene en sí toda reforma constitucional, y la especial que encierra la de los arts. 91 y 96 de la Constitución. Trátase a virtud de la iniciativa que dirigió el Ejecutivo en 21 de octubre de 1897, por conducto de la Secretaría de Gobernación, de dar a la Suprema Corte de Justicia una organización diversa de la que determinaron esos artículos constitucionales.

En virtud de éstos, dicha Corte se compone en la actualidad de once Ministros Propietarios, cuatro Supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General, habiéndose además reglamentado, por leyes secundarias, los Tribunales de Circuito y de Distrito.

Propuso la iniciativa del Ejecutivo la supresión del Fiscal y del Procurador General, como individuos que formaran parte de la Corte de Justicia, y que pertenecieran a ella exclusivamente los once Magistrados Propietarios y los cuatro Supernumerarios; debiendo organizarse como institución separada de los Tribunales Federales el Ministerio Público de la Federación, como auxiliar conveniente para la mejor marcha de la administración de justicia.

Previo el dictamen que, en términos luminosos y científicos presentaron las Comisiones 1a. de Puntos Constitucionales y 1a. de Gobernación de la Cámara popular, discutió ésta la reforma proyectada de los referidos arts. 91 y 96, aprobándola y adicionándola en el sentido de que los funcionarios del Ministerio Público Federal serían nombrados por el Ejecutivo y presididos por un jefe, con el título de Procurador General de la República. Fue, en efecto, muy oportuna esta adición, porque quedando suprimidos como miembros de la Corte de Justicia el Fiscal y el Procurador General, era necesario establecer el funcionario que desempeñara las atribuciones de éstos, concentrándolas en uno sólo y dándole además el carácter de Jefe del Ministerio Público de la Federación; y por otra parte, necesitábase consignar en el texto constitucional de donde había de derivarse el nombramiento de ese funcionario y de los demás que compusieran el Ministerio Público. Las Comisiones que suscriben creen aceptables las reformas votadas por la Cámara de Diputados, porque juzgan de grande interés para la marcha expedita de los Tribunales Federales la creación del Ministerio Público, que, a la vez que sostiene y defiende los intereses generales de la Nación, auxilia y coopera eficazmente a que la justicia sea pronta y rectamente administrada. Son de aplaudirse, en efecto, los benéficos resultados que el Ministerio Público da actualmente en los diversos países en que se halla establecido; y lo estamos experimentando en la actualidad en el Distrito Federal y en los Estados de la República en que está instituido cerca de los Tribunales ordinarios. Es de todo punto incompatible, con la perfecta organización del Ministerio Público Federal, la existencia de los dos funcionarios que con el nombre de Fiscal y de Procurador General, y con atribuciones casi similares, creó la Constitución en su artículo 91.

Conveniente es la concentración de todas esas facultades en un sólo funcionario que las haya de desempeñar con el carácter de Procurador General de la República, y que presida además el Ministerio Público, para que las funciones de éste sean uniformes en pro de la más perfecta defensa y gestión de los intereses nacionales cerca de los Tribunales. Careciéndose actualmente de esta organización, no debe esperarse mucho del aislamiento y de la independencia con que entre sí desempeñan sus ministerios el Procurador General, el Fiscal y los diversos Promotores de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Si se conviene en que debe ser uniforme y perfecta la organización de ese Ministerio Público, es lógicamente necesario reconocer que el nombramiento de todos sus funcionarios debe tener el mismo origen; y como ellos han de representar los intereses nacionales, como partes litigantes, ante los Tribunales respectivos, y estos intereses, en la parte administrativa, están confiados por la Constitución y las leyes al Poder Ejecutivo, quien precisamente ha de suministrarles en cada asunto las pruebas, los antecedentes y cuanto más sea preciso para una justa defensa, debe pertenecer al mismo Ejecutivo la selección de todo el Cuerpo que forme el Ministerio Público.

³ *Ibid.*, p. 288.

Para evitar la duda que sugiere la redacción de la frac. II del art. 96, tal como fue redactada por las Comisiones de la Cámara de Diputados, los que suscriben someten a la ilustrada consideración del Senado una nueva redacción para que quede precisado el pensamiento de que el Procurador General de la República ha de ser nombrado también por el Ejecutivo; y asimismo han suprimido en la redacción del art. 91 la distinción de Ministros Propietarios y Supernumerarios de la Corte de Justicia, porque, en su concepto, deben todos los miembros de ese alto Tribunal tener igual categoría y formar el acuerdo Pleno, dejando para las disposiciones de la ley secundaria la manera de componer las tres Salas del mismo Tribunal, y de suplir las faltas de unos Magistrados por otros.

Someten, pues, las suscritas Comisiones, como resultado de estas observaciones al superior criterio y deliberación de esta Asamblea, las siguientes reformas constitucionales.

Art. 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros, y funcionará en Tribunal Pleno y en Salas, de la manera que establezca la ley.

Art. 96. La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público y del Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.

TRANSITORIO

Las reformas anteriores comenzarán a regir al expirar el periodo para el que fueren electos los actuales Fiscal y Procurador General

Este dictamen tuvo su segunda lectura en la sesión del 2 de diciembre de 1899 y se dejó la discusión para la siguiente.

Realmente los cambios que proponían las mencionadas Comisiones del Senado fueron importantes por cuanto complementaron la reforma judicial, al quitar a los ministros supernumerarios de la Corte el carácter de tales y dar la posibilidad de que funcionaran en salas; sin embargo, las líneas fundamentales para la creación de la Procuraduría General de la República ya habían sido precisadas en la Cámara de Diputados, por el dictamen correspondiente, el cual había mejorado el proyecto del Ejecutivo Federal. Para entonces, el proceso de reforma constitucional tenía tres años.

El día de la discusión del proyecto de reforma constitucional en la Cámara de Senadores, hizo uso de la palabra únicamente el senador Rafael Dondé para defender el dictamen, habiendo expuesto dos ideas fundamentales: a) no existe diferencia esencial entre procurador y fiscal; en consecuencia, ambas funciones deben ser asumidas por el ministerio público federal, el que debe estar bajo la dirección del "procurador general de la República"; y b) dado el carácter de "parte" que tienen los procesos en que intervienen el Ministerio Público Federal, y el procurador general de la República no pueden ser estar en el Poder Judicial, sino en el Ejecutivo, quien los nombrará libremente.

El Hijo del Ahuizote, el 15 octubre de 1899, comentaba en estos términos:

La actitud resuelta, enérgica, contundente y despótica, jamás oída en Parlamento alguno, impuso el mutismo más vergonzoso a los demás miembros de la Cámara, que con una humildad bochornosa y cargante, sin despegar los labios por temor de recibir otro tapaboca tan rudo y contundente como el anterior, votaron por inexplicable unanimidad las propuestas reformas, sin tomarse el trabajo de examinar si son o no convenientes.

¡Cuántas y cuán amargas reflexiones se desprenden de este procedimiento vergonzoso, que nos está poniendo en caricatura a la faz de propios y extraños!⁴

A lo largo del primer semestre de 1900, fueron llegando al Congreso de la Unión los diversos pronunciamientos de las legislaturas locales sobre la reforma constitucional planteada, todas ellas, naturalmente, en sentido afirmativo, hasta llegar al número 24, de tal forma que en el mes de mayo de 1900, el Congreso federal hizo la declaratoria a que hacía referencia el artículo 127 constitucional, de haberse consumando el procedimiento de reformas a la Carta Magna, precisando el nuevo texto de sus artículos 91 y 96.

⁴ *Ibid.*, p. 292.

Finalmente, el presidente de la República promulgó el 22 de mayo de 1900 el decreto de reformas constitucionales de referencia, habiéndose publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 25 de mayo de 1900; el nuevo texto constitucional quedó así:

Artículo 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 15 Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas de la manera que establezca la ley.

Artículo 96. La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.

TRANSITORIO

Las reformas anteriores comenzarán a regir al expirar el periodo para el que fueron electos los actuales Fiscal y Procurador General.

Así pues, en el siglo XX nacía la Procuraduría General de la República. Fue resultado de más de cincuenta años de esfuerzos por adoptar, a nivel federal, el modelo francés del ministerio público, superando la herencia española de la fiscalía y sus promotores, dice Soberanes Fernández.