

EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

El fiscal y el procurador general, creados por el constituyente de 1857 para que laborasen en el seno del Pleno de la Suprema Corte, politizaban al Poder Judicial Federal. Por una parte, el fiscal podía actuar de oficio y hacer pedimentos como el de Manuel Alas. Por otro lado, el procurador había polemizado y hecho observaciones a las secretarías de Estado, como lo hizo León Guzmán. Necesario era que estos funcionarios pertenecieran al Poder Ejecutivo, único al que competía actuar en el terreno político, según Porfirio Díaz.

Desde 1896 principiaron los periódicos a mencionar la necesidad de reformas constitucionales, pues la existencia del fiscal era inconveniente por constituir una persistencia anticuada de raíces españolas. Bastaba con la labor del procurador general de la Nación. Por otra parte, el Reglamento interno de la Suprema Corte de 1862 era obsoleto y no podía prevalecer respecto a las nuevas leyes que daban todas las atribuciones hacendarias a la Secretaría respectiva. Entonces fueron reformados los artículos 91 y 96 de la Constitución y se hizo necesaria una enmienda al Código de Procedimientos para ponerlo de acuerdo con las normas constitucionales y con las legales de índole hacendaria.

La iniciativa de reformas al título preliminar del Código de Procedimientos Federales, que presentó el ministro de Justicia, Joaquín Baranda, ante el Congreso -el 18 de septiembre de 1900- indicaba que el procurador general de la República fue creado por el constituyente de 1857, "sin darle la cohesión y unidad indispensables para la eficacia y aprovechamiento de sus importantes gestiones".¹

Joaquín Baranda decía -asesorado por otros abogados- que la creación del procurador general de la República "es asunto que ha demandado más tiempo y mayor estudio... Tiene que ser investido de los deberes y atribuciones que exige su alta representación, y... no fue fácil encontrar datos históricos...".²

La ley Lares de 16 de diciembre de 1853 creó al Procurador general para defender los negocios de la hacienda pública, aquellos del contencioso-administrativo y para cuidar los intereses nacionales ante la autoridad judicial. El 29 de noviembre de 1858, el gobierno conservador de la ciudad de México durante la época de la Guerra de Reforma -ley restablecida el 15 de julio de 1863 por la Regencia del Imperio- promulgó una ley que decía:

Art. 92.- Habrá en el Supremo Tribunal y en los Superiores los procuradores de número...".

Art. 95.- En el Tribunal Supremo de la Nación habrá un procurador general".³

Esta ley del gobierno conservador parece iniciar la corriente que aceptó la Constitución de 1857, con una diferencia de pocos años, en cuanto a la necesidad de que en el seno del más Alto Tribunal de

¹ *Semanario Judicial de la Federación*. Acuerdos del Tribunal Pleno. Cuarta Epoca. México, Imprenta y Encuadernación. Calle de Tiburcio No. 18, 1898. A pesar de que aparece en la portada esta fecha, curiosamente aparecen en este número varios documentos de los años de 1900 y 1901.

² *Semanario... Op. Cit.* p. 205. En adelante, en este capítulo será mencionado bajo este título.

³ Arrillaga, Basilio José. *Recopilación Oficial...*, México, Imprenta de A. Boix, a cargo de M. Zaragoza, 1863.

la República hubiera un procurador general, además del fiscal o Ministerio Fiscal que venía desde 1812 y 1824.⁴ La circunstancia de que tanto el Constituyente -integrado por liberales- como los juristas conservadores, tuvieran el propósito de que existiera un procurador general en el Pleno, indica que hubo en esos años un ambiente favorable a este alto funcionario, de raíces francesas y no españolas.

Baranda expresaba que en esa época -1900- existía en Francia el procurador de la República:

desde el Procurador Cesaris de los romanos, hasta el que hoy se llama en Francia Procurador de la República, habiéndose llamado antes Procurador Imperial, y en su origen Procurador del Rey, ninguno de esos funcionarios tuvo ó tiene semejanza con el que ahora se trata de establecer y acreditar en nuestro país. Las mismas instituciones de los Estados Unidos de Norte América, que han servido de norma y ejemplo a las democracias modernas, no ofrecen gran contingente en el sentido deseado. "Allí el Procurador General, habla James Bryce, en su notable obra 'La República Norte Americana', no solamente es el acusador público y el consejero oficial de los Estados Unidos, sino el Ministro de Justicia, tal como en Europa se considera a éste funcionario".

Baranda explicaba que en los Estados Unidos, el procurador general es asesor del gobierno con carácter consultivo en todos los asuntos interiores y exteriores, por el estilo del Consejero de la Corona de Inglaterra, según la opinión de Laboulaye.⁵ Interpretaba el ministro de Justicia que las opiniones del procurador de Norteamérica tienen la autoridad de un dictamen imparcial -parecido a una sentencia judicial- que se somete a la Cámara de Representantes, la que por lo general las acepta. Pero en México -dice Baranda- esto no es posible:

Por más que se quiera levantar al Procurador General de la República de los Estados Unidos Mexicanos, no sería posible considerarlo como Secretario del Despacho, ni como Consejero oficial del Ejecutivo de la Unión, ni mucho menos erigirlo casi en árbitro de la suerte de la Patria, que a esto equivaldría consultarle sobre la paz y la guerra y someterse a su parecer. No es ese el carácter de tal funcionario, cuya acción está limitada a la esfera judicial.

No debe inmiscuirse en los negocios administrativos, y ha de permanecer del todo extraño a la política, para no pagar tributo a las pasiones de partido y conservarse imparcial y sereno en el desempeño de su delicado cargo.

Al Ejecutivo de la Unión, por su propia naturaleza y por los recursos de que dispone, toca principalmente la guarda de los intereses nacionales; pero cuando se ponen en tela de juicio, se necesita de un agente caracterizado que los represente y defienda, y este agente será el Procurador de Justicia a quien secundarán en su labor los agentes adscritos a la Procuraduría y a los Juzgados y Tribunales federales.⁶

Baranda expuso las deficiencias de que hubiese duplicidad en las funciones del fiscal y del procurador y de que el Ministerio Público estuviera subordinado a los dos. Entonces fue reformado el artículo 91 de la Constitución de 1857 para dar "jefatura unitaria con la prontitud, uniformidad y disciplina que la caracterizan". Pero le agregó a esta autoridad unitaria -el procurador de la República- una atribución: "la de alegar en los juicios de amparo, cuando reciba instrucciones del Ejecutivo para ello...".

El nuevo alto funcionario ya no estaría en el seno del Alto Tribunal de la República y no podría emitir opiniones desde allí. Entonces debe alegar ante los jueces de Distrito en los juicios de amparo y también ante la Corte, pero sujeto a las órdenes que reciba del Ejecutivo:

y nada más natural y conveniente que cuando se trate del Ministerio Público, el Ejecutivo sea quien decida si debe o no hacerlo, estimando en el caso las consideraciones de hecho y de derecho que concurran para justificar la intervención del Procurador, que si pudiera ser necesaria cuando la solicitud de amparo se funde en la frac. 1 del art. 101 constitucional, las más de las veces será indispensable si se funda en las fracs. II y III del propio artículo, dadas la gravedad y trascendencia que encierran tanto las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, cuanto las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, pues ora esto, ora aquello, atañe a nuestro modo de ser político, que aunque la sentencia de amparo se refiera a individuos particulares, sin hacer ninguna

⁴ Las Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de 14 de febrero de 1826 (art. 36) y el Reglamento de 13 de mayo del mismo año de 1826, (Capítulo V) expresan la existencia del fiscal en el seno de la Suprema Corte de Justicia. El fiscal existía dentro del Pleno de la Corte conforme a la Constitución de 1824.

⁵ Eduardo Laboulaye *Historia de los Estados Unidos*, dos volúmenes, traducidos por Manuel Dublán del francés al español en México, 1870.

⁶ *Semanario Op. Cit.* p. 206

declaración general, no deja por ello de minar en su base las leyes o actos de los poderes públicos de la Federación o de los Estados, excepción hecha de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por razones insuperables no puede estar comprendida en los términos generales y absolutos de la fracción I del susodicho artículo constitucional.

Fue así que el título preliminar del Código de Procedimientos Federales fue reformado. El Ministerio Público Federal quedaba presidido por el procurador general de la República; tenía "tres agentes adscritos a éste, y más los adscritos a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito..." Pero el Ejecutivo estaba facultado para designar todos los agentes que fuesen necesarios

El procurador debía ser mayor de treinta años, seglar, abogado y mexicano por nacimiento. El Procurador y los agentes del Ministerio Público "serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo" (art. 42). El procurador quedaba sometido totalmente al Secretario de Justicia y solamente alegaba en los juicios de amparo ante el pleno de la Corte, "cuando reciba instrucciones para ello". Es decir, no alegaba en todo amparo, sino solamente en aquellos en que tuviese órdenes del Ejecutivo. También debía intervenir en los conflictos de competencia jurisdiccional y en los recursos de casación y "demandar, contestar, o pedir en los negocios de que la Suprema Corte conoce desde la primera instancia". (art. 65).

Las atribuciones del procurador general de la República eran muchas e importantes: pedir informes de cualquier oficina pública, visitar los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito que indicara el Pleno de la Corte, ejercitar la acción penal, hacer efectiva la responsabilidad en que incurran los jueces y magistrados federales y sus secretarios y otros más. También debían concurrir los agentes del Ministerio Público a las visitas de cárcel. Tuvo también el procurador otras dos funciones muy importantes:

- a) Cumplir las instrucciones que recibiera de cualquier Secretaría de Estado; y
- b) Dar unidad y eficacia a todos los actos y ejercicios de la acción penal que hiciesen los agentes del Ministerio Público en el territorio de la República.

El procurador estaba por completo subordinado al Ejecutivo y separado del Poder Judicial Federal, como lo revelan estos dos preceptos del Código reformado:

Art. 67.- El Procurador general de la República y los Agentes del Ministerio Público, cumplirán también las instrucciones que reciban directamente de cualquiera de las Secretarías de Estado, en los asuntos de sus respectivos ramos, sin perjuicio de que la Secretaría que dé dichas instrucciones las comunique a la de Justicia. Ni el Procurador general de la República, ni los Agentes, podrán confesar la demanda, ni desistirse en los negocios en que intervengan, sin instrucción expresa de la Secretaría de Estado correspondiente

Art. 68.- El Ejecutivo de la Unión calificará y admitirá las renunciaciones que de sus cargos hicieren los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y sus respectivos secretarios, procurador general de la República, agentes y empleados del Ministerio público.⁷

El 12 de octubre de 1900, Porfirio Díaz designó procurador general de la República al licenciado Rafael Rebollar, antiguo juez de Distrito y gobernador del Distrito. Este abogado era un jurista agudo y metódico, y tomó muy en serio el desempeño de sus funciones. Atendió las solicitudes que recibía de diversas secretarías de Estado con el propósito de que les diera opiniones sobre multitud de problemas jurídicos. Sin embargo, fue instrumento del Ejecutivo para subordinar a los altos funcionarios judiciales, en especial a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito.

La creación del procurador general de la República obedeció a una serie de factores ideológicos, políticos, jurídicos y prácticos. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

Aunque es verdad, como decía Baranda, que la Constitución de 1857 no separaba con claridad las funciones del fiscal de aquellas del procurador general, el Reglamento de la Suprema Corte de 29 de julio de 1862 sí lo hacía. El fiscal actuaba estrictamente en cuestiones criminales en tanto el procurador

⁷ Las reformas al Código de Procedimientos Federales fueron aprobadas por el Congreso y, finalmente, promulgadas por Porfirio Díaz, el 3 de octubre de 1900.

defendía los intereses de la hacienda pública. Pero estos intereses cayeron paulatinamente en la esfera de la Secretaría de Hacienda, o sea, del Ejecutivo, en virtud del fortalecimiento de la facultad económica-coactiva. Durante los años en que Vallarta fue presidente de la Corte y con la publicación de sus famosos estudios, el Poder Judicial de la Federación dejó de intervenir en el cobro y en los procedimientos de embargo y ejecución de impuestos, que cayeron en la esfera de la secretaría del ramo. Así, el procurador de la Nación dejaba de tener estas atribuciones y empezó -de hecho- a reemplazar al fiscal en las que éste debía tener. El procurador fue involucrándose cada vez más en las causas criminales, sobre todo durante la labor de Eduardo Ruíz.

De esta suerte, las reformas constitucionales que crearon al procurador general de la República en 1900, en cierta forma confirmaban lo que ocurría en la realidad años atrás, cuando el porfirismo se consolidó: era innecesario el fiscal, a pesar de sus raíces españolas antiquísimas, comparadas con aquellas que -de hecho- asumió el procurador.

Por otra parte, el ministro de Justicia, Joaquín Baranda, había adquirido enorme fuerza, en comparación con el debilitamiento político de la Suprema Corte de Justicia. De hecho, él designaba ministros -con el acuerdo del presidente Díaz-, magistrados de Circuito y jueces de Distrito. También influía decisivamente en el licenciado Eduardo Ruíz, el procurador general de la Suprema Corte. Por esta razón las reformas de 1900 confirmaron la realidad existente: el procurador general de la República debía obedecer las instrucciones del ministro de Justicia y, en general, las del Ejecutivo, del que formaría parte constitucionalmente.