

vo esquema analítico de clasificación más acorde con esa realidad de la justicia constitucional de nuestros días para explicar las más diversas manifestaciones concretas de la misma en los distintos países.

Sin duda, estas propuestas y análisis habrán de generar debate y ése es, precisamente, sin duda, el objetivo de la colección en que se inserta la publicación comentada y de su autor.

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Por CARLOS F. NATARÉN *

Hacer del proceso penal un instrumento eficaz de realización de la justicia —lo que implica plenitud de garantías, tanto para el justiciable como para la sociedad— es un objetivo compartido por todos los ordenamientos jurídicos; sin embargo, a pesar de ser un tópico del Derecho procesal penal, su incorporación al terreno de los fines unánimemente aceptados y, por tanto, irreprochables, no ha significado que se alcance plenamente; de hecho, la búsqueda de este objetivo exige un constante esfuerzo de perfeccionamiento de las instituciones jurídicas.

Como es sabido, en el actual Estado de Derecho¹ el proceso penal esta basado en el denominado *principio acusatorio*², que convierte al Ministerio Público en una pieza fundamental del sistema. Dada la naturaleza del Derecho penal, la sociedad no deja en manos de los particulares la imposición de la pena, sino que son los órganos jurisdiccionales, a través del proceso, los únicos que pueden hacer realidad el *ius punendi* del Estado. Ahora bien, lo que exige el principio acusatorio es que alguien distinto al órgano juzgador, presente en el proceso una acusación.

* Doctorando en Derecho procesal en la Universidad Complutense de Madrid. Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México [Conacyt].

¹ Siguiendo a Diego Valadés, partimos de que Estado de Derecho es aquel en el que la actividad estatal se encuentra sujeta a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y a la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos. Cfr. DIEGO VALADÉS, *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 7-8.

² El principio acusatorio en su uso más común implica que el proceso, desde el primer momento ha de desarrollarse como una contradicción igualitaria con una imprescindible parte acusadora; implica también que sean distintos los órganos jurisdiccionales responsables de la instrucción y de la decisión; que haya de darse relación entre la sentencia y la acusación, estando el Tribunal vinculado a esta; que la acusación no es sólo imputación de hechos determinados a personas concretas, sino también calificación jurídica única de estos hechos; que esta prohibida la *reformatio in peius* (en los recursos).

Al respecto se ha señalado que bajo la denominación de este principio se incluyen demasiadas cosas, que si bien están relacionadas y compenetradas entre sí, la relación no es esencial y por tanto, tampoco necesaria; en este sentido puede verse el epígrafe §1.12 *Principios informadores del proceso penal*, y en especial §1.69 *Los denominados «principio acusatorio» y «sistema acusatorio»*, en la obra de ANDRÉS DE LA OLIVA, *Derecho procesal penal*, 5ª ed., Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, pp. 29 y ss.

De esta forma quedan separadas las funciones de acusar y juzgar³. En consecuencia, el Ministerio Público constituye un complejo orgánico propio y distinto del Poder Judicial, aunque mantiene estrechos lazos con la jurisdicción, de naturaleza pública, instituido por el Estado y que tiene como misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley.

En la obra que comentamos se reproducen tres estudios sobre el Ministerio Público orientados esencialmente desde el punto de vista de su estructura y funcionamiento constitucionales, pero sin soslayar sus actividades como investigador y acusador en el proceso penal mexicano. En los tres casos los ensayos se refieren esencialmente al Ministerio Público federal en México, institución que es estudiada mediante el método histórico comparativo —que es el método que el maestro Fix-Zamudio considera más adecuado para el análisis de una institución— por lo que las conclusiones son muy provechosas y pertinentes, aún para quien se acerque a la obra desde la experiencia de un ordenamiento jurídico distinto.

En cuanto a la estructura de la presente obra, encontramos en ella dos partes muy claramente diferenciadas, una primera parte compuesta por los tres estudios mencionados, que nos permite adentrarnos en el conocimiento de la regulación inicial de la institución, su desarrollo histórico así como los retos que sucesivamente ha ido enfrentando la institución y que han condicionado su evolución; y la segunda parte de la obra —mucho menor en extensión pero con una importancia quizás mayor—, que se compone de un

nuevo ensayo: en el que además de un análisis de las últimas reformas, se señalan las líneas generales del futuro del Ministerio Público.

En efecto, como el mismo autor pone de manifiesto, los primeros trabajos fueron publicados en épocas diferentes e intencionalmente no se han actualizado, con el propósito expreso de señalar etapas en la evolución del Ministerio Público. Este hecho conlleva que la lectura cronológica de los trabajos haga evidente la paulatina incorporación al ordenamiento jurídico de las propuestas contenidas en los ensayos, pues las reformas en este punto han seguido el rumbo señalado por Fix-Zamudio.

El primero de los tres trabajos: «La función constitucional del Ministerio Público» fue publicado en 1979⁴, fecha en que se conservaba en sus lineamientos esenciales el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, pero en la que se iniciaba una corriente doctrinal que pretendía reformas sustanciales tanto respecto de la conformación y funciones de la Procuraduría General de la República, como de las actividades del Ministerio Público federal. De esta forma, de su lectura es posible obtener un panorama general tanto de la regulación original de la institución por el constituyente de Querétaro, como de las razones que determinaron su configuración, así como de los problemas y retos que han determinado su evolución actual.

El segundo trabajo «La institución del Ministerio Público y su carácter de representante social. Una revaloración», fue publicado en 1993⁵, enmarcado en una clara tendencia hacia la renovación tanto de la Procuraduría General de la Repúbli-

³ Esta configuración constituye un requisito del Estado constitucional democrático que, como se ha señalado requiere certidumbre en las relaciones con el poder, en el que las relaciones con sus órganos son siempre previsibles y la seguridad jurídica es una garantía general para los derechos fundamentales.

⁴ *Anuario Jurídico V-1978*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1979.

⁵ En la obra colectiva *La procuración de Justicia. Problemas, retos y perspectivas*, Procuraduría General de la República, México, 1993, pp. 265-319.

ca como del Ministerio Público federal, en especial por lo que respecta a la supresión del monopolio de la acción penal⁶. En esa etapa también se cuestionaba el doble carácter del Procurador General de la República como jefe del Ministerio Público y representante legal del Ejecutivo federal, porque ocasionaba contradicciones en el ejercicio de dos funciones que en ocasiones eran incompatibles. Con referencia a la primera cuestión, en este ensayo se analizan las reformas legales de 1991, por la que se suprimió la vinculación del juez de la causa con la petición de sobreseimiento o de determinación de desistir de la acción penal por parte del Ministerio Público; y en segundo término, se argumenta a favor de separar las dos funciones del Procurador General, buscando mayor eficacia en sus funciones. Asimismo, en este mismo ensayo, destaca el análisis de las reformas constitucionales a los artículos 16, 19 y 20, ya que establecieron un nuevo régimen de garantías para el imputado. En efecto, a través de estas reformas se introdujo la prohibición a la policía de interrogar a los detenidos y se estableció la ausencia de validez para la confesión del inculcado realizada sin la presencia de su defensor.

El tercer estudio titulado «Nuevas reflexiones sobre el Ministerio Público», fue publicado en 1998⁷, y apareció en una etapa de transformaciones muy importantes para esta institución. Entre otros aspectos, analiza las reformas constitucionales de 1994 a los artículos 21 y 102 apartado «A». El primero de ellos estableció la posibilidad de impugnar las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público; la segunda reforma creó la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, que se perfeccionó a través de la una reforma a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De

esta forma, se puede observar como se incorpora al ordenamiento jurídico la propuesta de terminar con la paradójica doble función que hasta entonces era atribuida al Procurador General de la República: por una parte, consejero del Gobierno, y específicamente del Presidente de la República; por la otra, representante de los intereses de la sociedad, por lo que en esta calidad se constituía parte en el juicio de amparo —en la que la autoridad demandada es muchas veces el mismo Presidente— y, hoy, es demandante potencial en acciones de inconstitucionalidad. Asimismo se analizan las reformas constitucionales de 1996 al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que suprime, en palabras del autor «la errónea denominación de policía judicial».

Finalmente, en la segunda parte de la obra, encontramos el capítulo «Futuro del Ministerio Público», en el que el autor continúa con el análisis de la institución y propone las modificaciones necesarias para culminar la evolución de la institución. Este cuarto ensayo inicia con un análisis del sistema establecido por el constituyente de 1917, posteriormente distingue las etapas en las que el Ministerio Público ha sido transformado, destacando las ya comentadas reformas legales de 1991, así como las reformas constitucionales de 1993. Seguidamente el autor entra al análisis de las implicaciones de la reforma realizadas en los años 1999 a los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución; y del año 2000, reforma por la que el artículo 20 constitucional fue dividido en dos apartados: el «A» relativo a los derechos del inculcado y el nuevo apartado «B» que consagra los derechos fundamentales de la víctima o del ofendido por el delito; por último se estudia también la transformación de la Defensoría de oficio

⁶ Monopolio de la acción penal significa, en el contexto del proceso penal mexicano, una triple atribución exclusiva y excluyente: sobre la investigación, sobre el ejercicio de la acción, sobre el desarrollo de la acusación.

⁷ Publicado en *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*, UNAM, México, 1998, t. II, pp. 1049-1087.

en el Instituto de la Defensoría y Asesoría Pública.

Sin embargo, lo que reviste de mayor interés a este cuarto capítulo es el elenco de propuestas que incorpora, a saber: la autonomía constitucional de las procuradurías y del Ministerio Público; el reforzamiento de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal; la creación de los Consejos Federales del Ministerio Público y de la Policía de Investigaciones; el establecimiento de las carreras ministerial y policial; el establecimiento de los jueces de instrucción; así como vías para mejorar las que en ocasiones son rípidas relaciones entre el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Como es evidente, cada una de estas propuestas tienen una gran trascendencia, y la implementación de cada una de ellas implicará transformar profundamente a la institución. Por esta razón, a cada propuesta, le acompaña una sólida argumentación, que hace evidente que las propuestas de Fix-Zamudio buscan resolver problemas o insuficiencias que observa en el

funcionamiento de la institución, y no responden a un simple prurito doctrinal.

De esta manera, en los estudios recogidos en esta obra, el autor reconoce el carácter diverso del Ministerio Público, analiza las múltiples atribuciones que se le han conferido, concentra las categorías, examina con lucidez sus más notables vertientes, y desde este profundo análisis, ofrece una respuesta a los problemas y retos que enfrenta la institución. Deseamos dejar constancia de que si hasta este momento se ha dicho poco del autor es porque buscamos resaltar las virtudes intrínsecas a la presente obra, que por sí sola merece ser destacada. Sin embargo, no es posible cerrar los ojos al hecho de que el autor sea el maestro Héctor Fix-Zamudio, quien además de ser el jurista mexicano más importante, más citado y celebrado dentro y fuera de México⁸, es también, como se desprende de la presente obra, un universitario comprometido con la construcción de un país más justo⁹ y, podemos agregar, un ser humano excepcional¹⁰.

⁸ En este orden de ideas, queremos aprovechar esta oportunidad para expresar nuestra enhorabuena por el hecho de que a la amplia lista de importantes reconocimientos otorgados al maestro Fix-Zamudio se agregue que, en abril de 2003, la Universidad Complutense de Madrid lo haya investido Doctor *Honoris Causa*.

⁹ Esta afirmación puede ser ilustrada con un ejemplo significativo: la introducción del *Ombudsman*, en México se debe, en gran medida, a los esfuerzos del maestro Fix-Zamudio, quien por varios lustros se dedicó a la difusión de la institución y a propugnar por su introducción en el ordenamiento. Esta institución jurídica se estableció a nivel federal en 1992 ha juzgado un papel importante en la mejora del sistema procesal penal mexicano, y entre sus resultados concretos e inmediatos se cuenta el dictamen en el que se fundamentó la reforma constitucional dirigida a la erradicación de la tortura por la policía mexicana. Así pues, se puede afirmar que la labor que el maestro ha desarrollado por años ha tenido efectos en un gran número de personas.

¹⁰ Al respecto, resulta oportuno mencionar la reciente semejanza del maestro Héctor Fix-Zamudio que Jesús Orozco y Arturo Zaldivar Lelo de Larrea elaboraron para una revista especializada, en la que con toda justicia afirmaron: «Hablar de Fix-Zamudio no es sólo referirnos al investigador jurídico más importante de México; al jurista mexicano más conocido y reconocido en el mundo; al maestro y forjador de muchas generaciones de juristas; al inspirador de las grandes transformaciones del Derecho mexicano; al universitario ejemplar; al Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; es aludir, antes de cualquier otro aspecto, a un ser humano extraordinario, en quien coexisten la sabiduría jurídica con la grandeza personal». J. J. OROZCO HENRÍQUEZ y A. ZALDÍVAR LELO DE LARREA, en *El mundo del abogado*, México, año 4, número 33, enero 2002, pp. 13 y ss.