

A MANERA DE PRÓLOGO

LA OBRA DE FIX-ZAMUDIO Y LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Quien hace un prólogo se incorpora, en cierto modo, a la obra y a la vida de quien hizo el libro al que aquél sirve como pórtico. Por aquí comienza el libro y desde este punto se emprende la lectura, aunque muchos lectores, acaso la mayoría, opten por abordar aquél a partir de las primeras palabras del autor, sin detenerse en las reflexiones —a menudo secundarias, como son las mías— de quien lo precede en el texto y lo acompaña en las ideas: el prologuista. Éste es un invitado con fortuna: a partir del prólogo, asocia su nombre al del que lo invita y acto seguido realiza, por cuenta de éste, su propia travesía en el tema que ambos desarrollan. De ahí que la invitación a prologar un libro constituya un acto de generosidad fraterna: autor y prologuista, hermanados desde ese momento, andarán su mundo en estrecha compañía.

Por eso, y por mucho más que eso, agradezco al profesor Héctor Fix-Zamudio, amigo de siempre, entrañable y admirado, la solicitud con que me honró para abordar este libro en la primera de sus estaciones y aprovechar desde ese punto las que llegan en seguida: tres capítulos colmados de ciencia y sugerencia¹, que beneficiarán a los lectores como benefician, con mucho, al prologuista. Aquéllos lo verán en cuanto emprendan o reemprendan la lectura de lo que yo mismo leí en sus primeras apariciones editoriales y he releído, con fruición y provecho, para hacer hoy el prólogo que se me encomienda. Y todos advertiremos la buena fortuna con que han corrido las promociones y las premoniciones del autor: no pocas, escritas hace varios lustros, han ingresado en la norma positiva.

1 Entre sus virtudes, esta obra permite al lector seguir los pasos del Ministerio Público mexicano en el último cuarto de siglo, a través de tres estudios elaborados bajo una perspectiva histórico-comparativa y publicados en 1978, 1993 y 1998; cada uno da cuenta de una etapa: sus temas, sus problemas y sus progresos. Al final se ofrece un epílogo que revisa el camino andado y constituye, en buena medida, el primer capítulo de la siguiente etapa.

Don Héctor aduce ciertos motivos —no me atrevería a decir razones, aunque para él lo sean— a favor de la invitación que me hizo. Disto mucho de ser la persona que él describe cuando se refiere a mis incursiones en el estudio y el desempeño del Ministerio Público. Soy, eso sí, un ferviente admirador de la institución que da tema a esta obra —sólo en sus mejores rasgos: los que estuvieron en su proyecto, los que hubo en sus buenos tiempos, los que pudieran encontrarse en su destino—, a la que he servido durante buenos años de mi vida, y lo soy del investigador que ha reunido los estudios y el epílogo para ilustrar a tratadistas, legisladores y prácticos acerca del ser y el quehacer del Ministerio Público, un notable personaje en la galería de nuestras instituciones.

Conozco a Fix-Zamudio desde hace mucho tiempo. Nuestra buena relación intelectual y nuestra amistad cordial y firme tienen vieja factura que los años han afianzado. Mi trato inicial con él data del Primer Congreso Mexicano y las Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, celebradas en 1960,² y prosiguió a lo largo de los años que mediaron entre ese encuentro y el Segundo Congreso Mexicano de la misma especialidad, en 1966³. Menciono esas referencias porque el propio Fix-Zamudio las invoca con frecuencia en estas páginas: en ambos congresos se abordó empeñosamente, con útiles argumentos e intensos debates, el arduo tema del Ministerio Público. En ellos se fijó una suerte de *litis* que provenía de varios lustros y ha durado otros tantos.

Nuestra amistad, que tengo en alta estima, se fraguó en torno al magisterio, reconocido por ambos, del ilustre procesalista Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. Creo que este maestro, nativo de España y aclimatado en México, donde hizo escuela, ha dejado una huella imborrable en Fix-Zamudio, como la ha dejado en mí mismo. Yo le agradezco mi ingreso al

2 En el programa de las Jornadas Latinoamericanas figuró, en lo que concierne al tema de la presente obra, un Tema III sobre “Acción privada y acción pública en el proceso penal de los países americanos”. Fue ponente el distinguido procesalista argentino Alfredo Vélez Mariconde, coautor —con Jorge Clariá Olmedo— del Código Procesal Penal de la provincia de Córdoba. Los documentos de estos encuentros se recogen en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. X, núms. 37-40, enero-diciembre de 1960.

3 En este caso me correspondió ser ponente del Tema III, relativo a “La acción en el proceso penal”, primer estudio que elaboré y publiqué en torno a las funciones del Ministerio Público, que se reproduce en mis *Estudios penales*, 2a. ed., Saltillo, Biblioteca de la Universidad Autónoma de Coahuila, 1982, pp. 107 y ss. Fix-Zamudio pronunció el discurso oficial de homenaje al doctor Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, el 11 de agosto de 1966. Los documentos de este Congreso aparecen en Instituto Mexicano de Derecho Procesal, *Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1967, Publicaciones de la Revista de la Facultad de Derecho.

conocimiento del derecho procesal, la materia que he profesado en la Facultad de Derecho, donde la cursé con Alcalá-Zamora en mis años juveniles. Poco antes de retornar a España, el maestro dejó en una de sus obras la dedicatoria, mitad justa, mitad benévola —la justicia correspondió a Fix-Zamudio; yo me beneficié de la benevolencia— que nuevamente selló la amistad entre quienes habíamos sido —y seguimos siendo— sus discípulos.⁴

En el curso de los años siguientes, Fix-Zamudio se ha colocado a la cabeza del Derecho en México. No es ésta la primera vez que doy cuenta de mi aprecio y respeto por el hombre y su obra eminente.⁵ Se trata, no hay duda, del jurista mexicano más conocido, citado y celebrado dentro y fuera de nuestro país.⁶ En torno a él se han reunido sus colegas, nacionales y extranjeros, en expresiones de admiración y reconocimiento que Fix merece con holgura.⁷ Ha puesto el nombre de México en el más alto peldaño más allá de nuestras fronteras: el prestigio del académico se resuelve, como es natural, en prestigio para el país del que es nativo y en el que labora y enseña con dedicación admirable. Estoy seguro de que los juristas mexicanos, nuestros compatriotas, darán fe de esta afirmación que recoge un hecho honroso y favorable para todos.

4 En la p. VII del tomo I de su *Derecho procesal mexicano* (Porrúa, México, 1976), don Niceto, como le decíamos con afecto y respeto, dedicó: “A Héctor Fix Zamudio, Sergio García Ramírez y Santiago Oñate Laborde, alineados por orden alfabético de apellidos y cronológico descendente de edades”.

5 Así, en mi artículo periodístico “Fix-Zamudio, ilustre mexicano”, *Excélsior*, México, 22 de octubre de 1998 (primera sección, p. 1).

6 Le hace justicia la síntesis que formulan los autores —J. Jesús Orozco Henríquez y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, ambos distinguidos juristas— de una reciente semblanza publicada en la revista *El mundo del abogado*, México, año 4, núm. 33, enero 2002, pp. 13 y ss., que suscribo convencidamente: “Hacer una semblanza de Héctor Fix-Zamudio es una labor compleja ya que, por un lado, el maestro es ampliamente conocido y, por otro, su trayectoria es por demás vasta y diversa. 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 los Derechos Humanos: es aludir, antes de cualquier otro aspecto, a un ser humano excepcional, en quien coexisten la sabiduría jurídica con la grandeza personal”.

7 Baste con citar las obras colectivas formadas para homenaje al eminente catedrático, a saber: *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, en tres tomos: I, *Derecho constitucional*, con treinta y cinco estudios; II, *Derecho comparado* (y miscelánea), con veintinueve estudios, y III, *Derecho procesal*, con cuarenta y un artículos; y *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, en dos volúmenes con noventa y cuatro estudios, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998.

Fix-Zamudio cuenta con los más notables reconocimientos por su obra jurídica, que corre paralela a su probidad intelectual y a su calidad humana. Miembro de El Colegio Nacional, es también investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, que dirigió a lo largo de doce años fecundos, de 1966 a 1978: los primeros años de la nueva época, luego asumida y proseguida por sus alumnos, brillantes universitarios: Jorge Carpizo MacGregor, Jorge Madrazo, José Luis Soberanes y Diego Valadés Ríos. Fue miembro de la Junta de Gobierno de esta Universidad, a la que ha dedicado la mayor parte de su vida. Se le ha otorgado el Premio de la Academia de la Investigación Científica, el Premio Nacional de Historia, Filosofía y Ciencias Sociales, el Premio Universidad Nacional en Investigación en Ciencias Sociales, el Premio UNESCO de Enseñanza de los Derechos Humanos, el Premio Nacional de Jurisprudencia, por sólo mencionar algunos.

Fix-Zamudio ha recibido también la mayor correspondencia a la que pudiera aspirar un hombre que, como él, ha trabajado con denuedo en la trinchera universitaria: una legión de abogados lo reconoce como maestro, porque efectivamente ha influido en su formación profesional y académica y, por esta vía, en el desarrollo de la investigación, la docencia, la legislación, la jurisprudencia y la doctrina. No sólo cuenta con bibliografía abundante, de la que es único autor, sino que también ha intervenido últimamente como coautor con juristas de generaciones posteriores,⁸ entre ellos su propio hijo, que sigue, con rigor profesional y méritos propios, el camino abierto por su padre.⁹

El profesor Fix-Zamudio se inició como estudioso del juicio de amparo, al que destinó su tesis profesional¹⁰ y en el que hizo las primeras armas docentes. Su dominio del derecho procesal moderno le ha dado se-

8 Son los casos de dos obras de gran valor: la compuesta con José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; y la elaborada con Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

9 Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. Conviene tomar en cuenta que Fix-Zamudio ha sido uno de los más diligentes difusores del régimen de gobierno judicial encarnado en los consejos de la magistratura o de la judicatura, mucho antes de que ingresaran a la legislación mexicana.

10 Esta valiosa tesis, bajo el título de “La garantía jurisdiccional de la Constitución. Ensayo de una estructuración procesal del amparo”, forma la primera parte del libro *Juicio de amparo*, pról. Antonio Martínez Báez, México, Porrúa, 1964, pp. 3-141.

ñorío en el juicio de garantías, que además conoció directamente —en la fragua— por su desempeño como funcionario de la justicia federal durante más de dieciocho años. Con este cimiento, el inquieto jurista avanzó en el conocimiento de otros temas, que hoy domina. Es constitucionalista de primera línea —y como tal preside el Instituto Iberoamericano de derecho Constitucional— y ha hecho aportaciones fundamentales al derecho procesal constitucional.¹¹ En los temas de esta especialidad, con tan profundas raíces y tan extensos horizontes, se desenvuelve con insólita prestancia.

Entre las más relevantes contribuciones de Fix-Zamudio al desarrollo del derecho patrio y de sus actuales instituciones figuran su promoción del *ombudsman*, prácticamente desconocido hace algunas décadas, que florecería en las comisiones de derechos humanos, y su tarea dentro de la jurisdicción internacional que tiene a su cargo la protección de estos derechos. Durante doce años —dos períodos bien cumplidos, que concluyeron en 1997— integró la Corte Interamericana de Derechos Humanos: como juez, como vicepresidente y como presidente de ese tribunal benéfico, que se ha abierto camino contra viento y marea. Me consta el prestigio de Fix-Zamudio en este campo, como también su legado estupendo para el engrandecimiento de la Corte. Cubrió años difíciles, de crecimiento y consolidación —que no han concluido—, y dotó al sistema interamericano y a sus cultivadores y destinatarios con una lúcida doctrina y un ejemplo vigoroso. En esta línea de actividades figura igualmente su largo, meritorio desempeño en la Subcomisión de Discriminación y Protección de las Minorías de las Naciones Unidas.

Hemos coincidido en diversos caminos de la vida. Con motivo de mis actividades en la academia o en el servicio público, debí requerir a menudo su participación y su consejo. Siempre me benefició con ellos. En 1964 aceptó formular el prólogo de mi libro *Curso de derecho procesal penal*,¹² que así adquirió, me satisface decirlo, “valor agregado”. Con frecuencia accedió a intervenir en comisiones consultivas de programas de

11 La relación de sus trabajos sobre esta materia —cuya denominación suscita interesantes cuestiones, que el mismo autor analiza— es muy extensa. Me limitaré a citar uno muy reciente, a saber: “Breves referencias sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., Porrúa, 2001 (hay segunda edición, del mismo año), pp. 93 y ss.

12 La primera edición de esta obra, en la que figura el prólogo mencionado (pp. XXIII-XXX), fue publicada en México por Porrúa, en 1974. El prólogo se ha conservado en las ediciones posteriores, hasta la más reciente, que corresponde a 1989.

justicia o redactoras de reformas legales y reglamentarias, siempre de manera desinteresada, generosa.¹³ Y siempre se mantuvo —me consta, de primera mano— leal a su vocación como investigador universitario. Eligió este camino y este destino. Jamás los ha abandonado. Alguna vez yo mismo fui conducto para formularle —reiterarle, mejor dicho— la invitación del Presidente de la República para ser propuesto ante el Senado como ministro de la Suprema Corte de Justicia. Fix-Zamudio agradeció la distinción —seductora para muchos, con buenas razones—, la declinó y siguió en el rumbo que había elegido.

Desde hace tiempo, y ahora mismo, la figura de Héctor Fix-Zamudio es familiar en la Universidad Nacional, y particularmente en el Instituto de Investigaciones Jurídicas: a él acude cada mañana, como hace tantos años, para continuar un trabajo en el que no se ha dado reposo: la paulatina construcción de un orden jurídico que sea instrumento de libertad y justicia. En su cubículo, entre sus libros y sus alumnos, en sus cursos y congresos, avanza la obra admirable. Ha valido la pena. La valdrá durante los muchos años que tiene por delante para orientar a otras generaciones de juristas, inspirar nuevas normas, servir a la gran Universidad mexicana, y rendir tributo, de esta suerte, a la patria que produjo esos juristas, que se gobierna por esas normas, y a la que esa Universidad ilumina. La obra que ahora tiene el lector entre sus manos es sólo una más, que se suma a las muchas ya publicadas; sólo una más, que será seguida —así lo espero y auguro— de nueva producción, constante y copiosa.

Estoy seguro de que si Fix-Zamudio hubiera sabido que en estas líneas diría todo lo que llevo dicho, habría elegido otro prologuista. No es afecto al elogio. Pero yo he querido ser, ahora más que nunca, un buen procurador de justicia: aproveché, pues, la oportunidad dorada de hacer honor a quien lo merece. No es razonable abundar en elogios desmedidos, que suelen ser gratuitos y a menudo oportunistas. No es el caso: aquí son medidos —con la regla de medir de la vida y la obra del profesor Fix-Zamudio— y han sido conseguidos con infatigable trabajo; además, siempre

13 Entre esas comisiones, mencionaré la relativa a justicia de amparo, correspondiente a la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública (1983; *cfr. Memoria de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1988, pp. 79 y ss., y Alba Leyva, Samuel, “Consulta Nacional sobre Administración de Justicia (1983)”, *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1984, pp. 17 y ss.), así como la comisión redactora del proyecto de reformas al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, una y otra durante la etapa de mi desempeño como Procurador General de la República.

son oportunos. Y sólo después de haber cumplido este deber de lealtad con la verdad y la amistad, me permitiré apuntar algunas reflexiones, necesariamente breves, ligeras, sobre el tema ingente que explora don Héctor en este libro: el Ministerio Público, una institución —como el propio autor observa— rodeada de controversias, polifacética, heterogénea. No pocos agregarían: ave de tempestades, que todavía busca su puerto de arribo y su expresión perfecta.

Me convence la lección orteguiana: soy yo y mi circunstancia. Traslado ese hallazgo a otros espacios. Las instituciones son eso mismo, exactamente: ellas y su circunstancia. Lo es, por ejemplo, el Ministerio Público. No corresponde a un paradigma, aunque haya en su historia muchos caminos convergentes. No puede resumirse en una sola forma o una sola fórmula. Es un dato de la historia: la social, la jurídica, la política. En otras palabras, el Ministerio Público es él y su circunstancia. Lo fue la institución francesa, de la que provienen el nombre que finalmente obtuvo aceptación generalizada y la figura que han adoptado, pero sólo en cierta medida, otras instituciones homónimas. Y lo ha sido —él y su circunstancia— el Ministerio Público mexicano. Debo subrayarlo: en estas tierras, las nuestras, todo toma un perfil, un tono, una intención, un signo característicos. También el Ministerio Público: es mexicano. En su origen hay diversas influencias, distintos apremios. ¿Se podría decir que nuestro complejo, frondoso, exuberante Ministerio Público es otra expresión —esta vez con toga republicana— del impetuoso barroco mexicano?

Algunos estudiosos nacionales del Ministerio Público hablan de una fuente española —que se concreta en la fiscalía, vieja voz resucitada, aunque no cuadre a una institución que hoy ya no representa los intereses del fisco—, una fuente francesa —el *Ministère Public*, que llegó a nuestras playas bien entrado el siglo XIX, más como una moda necesaria que como un personaje vigoroso— y una fuente autóctona —la que proveyeron nuestras necesidades apremiantes y nuestras expectativas ilusionadas en el Congreso Constituyente de 1917.¹⁴ Fix-Zamudio, que conoce bien la genealogía de la institución, agrega dos componentes dignos de consideración histórica: el *Attorney General* norteamericano, cuya genealogía persiste, y la *Prokuratura* soviética, que entre nosotros caló muy poco, si acaso algo, y en todo caso se ha desvanecido.

14 En este sentido, *cfr.* Piña y Palacios, Javier, “Origen del Ministerio Público en México”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, vol. II, enero-marzo de 1984, p. 13.

Así las cosas, la institución que ahora nos interesa ha recibido el impacto de muchos vientos y se ha moldeado al impulso de muchas solicitudes. Enhorabuena, porque sólo así ha servido a su función histórica: ayer una, hoy otra, y una diferente mañana, no obstante el hilo conductor que las comunica, la identidad profunda que las concilia. ¿No sucede lo mismo con las personas, en el curso de las diversas etapas que establecen su identidad y formalizan su existencia? Suscribo, en consecuencia, las expresiones de un tratadista: “Compréndese a la sazón por qué suscitan tantas discusiones el origen, funciones, atribuciones, relaciones, jerarquía y futuro del Ministerio Público: participa la institución moderna del sello local que la evolución o la historia le ha impreso en cada país y en cada época. Con tal criterio debe estudiarse, verificando en cada caso y en cada circunstancia, sus caracteres esenciales y comunes. Cuando en la historia surgen, merced a circunstancias diversas, necesidades y funciones nuevas, se crean los órganos necesarios para desempeñarlas. La aparición, desarrollo y consolidación del Ministerio Público se ajustaron a esta ley de biología histórica”.¹⁵

El Ministerio Público mexicano, formado en el curso de los años, logró sortear muchos vendavales y sustraerse al desprestigio y a la ruina que devastaron otras instituciones a las que se identificaba con malas etapas de la vida republicana. Sobrevivió a las vicisitudes que entrañaba el tiempo de su advenimiento, la última hora santannista,¹⁶ y al descrédito final del porfiriato, en cuya etapa tuvo algunas apariciones más o menos notables, como las vinculadas a la reforma constitucional de 1900,¹⁷ que el profesor Fix-Zamudio analiza puntualmente: una reforma germinal, por cierto, de la futura Procuraduría General de la República y del Minis-

15 Ayarragaray, Carlos A., *El Ministerio Público*, prolog. de Tomás Jofré, Buenos Aires, J. Lajouane & Cia. Editores, 1928, pp. 9-10.

16 Me refiero al hecho de que la institución que ahora nos ocupa hizo acto de presencia, propiamente, en la denominada Ley Lares, del 16 de diciembre de 1853, cuyo artículo 274 previno: “El Ministerio Fiscal constituye una magistratura especial con organización propia e independiente, aunque agregada a los tribunales como parte integrante de ellos, para mejor proveer a la administración de justicia, y sujeta a la disciplina general de los mismos...”. En aquellos momentos, era presidente de México —por última vez— Antonio López de Santa Anna. Precisamente ese 16 de diciembre, el Consejo de Estado le concedió amplísimas atribuciones, más el tratamiento de “Alteza Serenísima”. Otra versión señala que el título fue otorgado el 17 de noviembre de aquel año.

17 Cfr. Andrade, Eduardo (coord.), *Apuntes y documentos para la historia de la Procuraduría General de la República*, México, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 27 y ss. Esta obra da cuenta objetiva —a diferencia de algunos otros ensayos “históricos”— de aquella institución. En apreciable medida fue producto del trabajo de investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la conducción del doctor José Luis Soberanes.

terio Público que se aloja en ésta y en las procuradurías locales. Fue saludable que el Ministerio Público hubiese tenido solamente, hasta la época de la Revolución, una función “decorativa”, como se dijo en el mensaje del Primer Jefe ante el Congreso Constituyente.¹⁸ Quizá por eso no le alcanzó la oscura fama de otros organismos de la justicia porfirista, ni de los jueces de instrucción, inquisidores al servicio de la dictadura, ni de la Secretaría de Justicia, cuya proscripción —insólita— perdura al cabo de todos los años transcurridos desde el 5 de febrero de 1917:¹⁹ a tal punto llegaron los agravios, que no cesa el destierro fundado en el mal recuerdo.

De hecho, el nuevo Ministerio Público mexicano —quiero decir nuevo entre las novedades del siglo XX, traídas por la Revolución y acuñadas por la Constitución de aquel año— quedó vinculado con el movimiento triunfante, a título de institución revolucionaria. Si algo destaca en el mensaje de Carranza a propósito del artículo 21 del proyecto, no contradicho, sino afianzado por el Congreso de diputados, obreros, campesinos, maestros, periodistas, militares, artesanos, fue la encendida confianza, la alegre esperanza que depositaron los legisladores de Querétaro en el Ministerio Público.²⁰ Debo suponer que la institución, “decorativa” durante todo el tiempo previo —y por lo tanto inocua, extraña a la profunda

18 Carranza manifestó: “Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia”. *Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917* (reedición de los ejemplares del 1 al 81, que contienen las versiones taquigráficas de las sesiones del colegio electoral y ordinarias), México, H. Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, p. 264. El mensaje del Primer Jefe figura en el diario correspondiente al 1o. de diciembre de 1916, fecha en que tuvo lugar la sesión inaugural en el Teatro Iturbide.

19 Inicialmente, el artículo 14 transitorio, que no figuraba en el proyecto de Carranza y fue aprobado por el Constituyente, sin debate, en el curso de la sesión permanente realizada del 29 al 31 de enero de 1917 (una vez que el Presidente Luis Manuel Rojas desechó la solicitud del diputado Alberto M. González para considerar “alguna iniciativa que hemos presentado varios diputados, relativa a ese artículo”; “Diario de los Debates del Congreso Constituyente”, del 29 al 31 de enero de 1917, t. II, num. 80, en *Los históricos debates...*, op. cit., t. II, p. 837), señalaba: “Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes”. Esta última supresión cesó por reforma del 2 de julio de 1821, de inspiración vasconcelista, y el precepto quedó desde entonces con la enfática redacción que ahora presenta: “Queda suprimida la Secretaría de Justicia”.

20 Al referirse al proyecto de artículo 21 constitucional, y especialmente al Ministerio Público, Carranza asegura que la reforma “propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias”. Anuncia en seguida el deslinde de atribuciones entre el Ministerio Público y el juzgador. La organización del Ministerio Público “evitará ese sistema procesal tan vicioso” y dará a aquél “toda la importancia que le corresponde”. El entusiasmo del legislador subió de tono en el último párrafo dedicado a ese precepto: “Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada...”. *Idem*.

crisis de la justicia—, se salvó por eso mismo del desastre e inició, a tambor batiente, una historia poderosa que luego se poblaría de sombras.

No sobra destacar que esas mismas ilusiones, expuestas en una prosa exaltada, habían anunciado la elevación del Ministerio Público francés en las primeras horas del siglo XIX, no obstante los tropiezos que también tuvo, derivados de la vinculación de su precedente institucional, los *commissaires du roi*, con el antiguo régimen;²¹ empero, los *cahiers de doléances* no hicieron reproches a las *gens du roi*, que habían conservado cierta independencia y a quienes era favorable la opinión pública.²² De aquel entusiasmo proviene el panegírico de Portalis cuando hace el *Elogio del abogado general Seguier*: “esta institución —dice del Ministerio Público—, que en todos los puntos de un vasto imperio da un órgano a la ley, un regulador a la jurisprudencia, un consolador apoyo a la debilidad, un acusador terrible al malvado, una salvaguardia a los intereses particulares, en fin, una especie de representante al cuerpo entero de la sociedad”.²³ No podrían formularse mejores sufragios en torno a la gran figura procesal, investida con el título más solemne, promisorio, encumbrado que pudiera atribuirse a un personaje del foro judicial: el representante de la sociedad. Una representación, por cierto, que difícilmente se podría agotar, si debe serlo verdaderamente —otras veces lo he subrayado²⁴—, en la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal.

En México se sucedieron con nerviosismo las leyes sobre el Ministerio Público, primero, y acerca de la Procuraduría de Justicia, después, como ocurrió a partir del ordenamiento que elaboramos en 1971, vigente desde 1972: la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, habida cuenta de que en esa dependencia se instalan la institución del Ministerio Público y, además, otros organismos auxiliares de éste.²⁵ Cada ley trajo consigo aportaciones interesantes,

21 Cfr. Garraud, R., *Précis de droit criminel contenant l'explication de la partie générale du Code Pénal, du Code d'Instruction Criminelle et des lois que ont modifié ces deux codes*, París, Sté. Anonyme du Recueil Sirey, 1926, pp. 48-49.

22 Cfr. Rassat, Michèle-Laure, *Le Ministère Public. Entre son passé et son avenir*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967, p. 31.

23 Cit. Goyet, F., *Le Ministère Public*, 3a. ed., París, Rec. Sirey, 1953, p. 1; y Manduca, F., *El procedimiento judicial y su desarrollo científico*, trad. Angel Pintos y Pintos, Madrid, La España Moderna, s.f., p. 107.

24 Así, en “Presente y porvenir de la procuración de justicia”, *Discursos de política y justicia*, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1988, pp. 22 y 23.

25 Cfr. mi comentario sobre este punto en “Tarea de la Procuraduría del Distrito Federal (1970-1972)”, *Estudios penales*, op. cit., pp. 487-489. En torno al ordenamiento vigente en esta jurisdicción, cfr. García Ramírez, Sergio, “Organización y atribuciones del Ministerio Público. Examen de la Ley

y hasta trascendentales, en la formación paulatina del Ministerio Público mexicano. En efecto —como señala Fix-Zamudio—, hacia éste fluyeron muy distintas encomiendas, cuyo conjunto instaló, finalmente, una institución compleja y vigorosa, dotada de cuantiosas atribuciones. Y éstas no sólo le llegaron en los ordenamientos que se le destinaban directamente, sino también en otros que aparecían en diversos espacios administrativos: dondequiera se reclamaba la presencia de ese representante de la sociedad, que también había de ejercer funciones representativas del Estado.

En 1983 —año de numerosas y decisivas reformas en el ámbito de la justicia, que serían simiente de muchas otras— se hizo el primer intento por recoger en una ley sólo la materia propiamente legislativa, con exclusión de la reglamentaria, confiada a normas de este último rango —a diferencia de una tradición que se empeñaba en depositar en la ley disposiciones de ambos rangos—, y por reunir el conjunto de las atribuciones del Ministerio Público —la institución formidable—, la Procuraduría —dependencia del Ejecutivo— y el procurador —jefe de aquél y titular de ésta— en los primeros preceptos del ordenamiento expedido ese año. En ese catálogo se estableció deliberadamente como primera atribución del organismo, la defensa de la constitucionalidad, y sólo en un lugar secundario la persecución penal. Aquella tutela constitucional, compromiso del Ministerio Público con la juridicidad, correspondía a la idea común de Luis Cabrera y Emilio Portes Gil en el célebre debate acerca de la misión constitucional del procurador general de la República, debate que recuerda y analiza en la presente obra —no sólo para estos fines— el profesor Fix-Zamudio.

Creímos que la tutela de la juridicidad, exaltada en la primera circular del procurador general de la República durante el periodo 1982-1988, sería el santo y seña del Ministerio Público, pieza clave del Estado de derecho.²⁶ Ya existía la pica en Flandes: el papel del Ministerio Público en el

Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”, *Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1996, t. VI, pp. 27 y ss.. La denominación de la ley se ha generalizado. Persiste en el ordenamiento vigente de la Procuraduría General de la República, que comento en “La legislación orgánica de la Procuraduría General de la República”, *Anuario Jurídico 1996*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, esp. pp. 47 y ss.; artículo reproducido en *Estudios jurídicos, op. cit.*, pp. 673 y ss.

26 En la Circular núm. 1/84, del 23 de abril de 1984, publicada en el Diario Oficial del 24 del mismo mes, señalé: “La más elevada función a cargo de esta Institución (el Ministerio Público) y de los funcionarios correspondientes, su prioritaria misión constitucional y legal, reside en la vigilancia

juicio de amparo, que muchos han desdeñado, hasta desear su exclusión definitiva, y otros han destacado.²⁷ A partir de esta reconsideración sobre el Ministerio Público, en paralelo con la correspondiente revisión de la Procuraduría y el procurador general, se construiría la nueva figura polifacética. En varios trabajos, que ahora sólo menciono como testimonio de una época y de una preocupación conductora, intenté reunir y resumir las actividades naturales —a mi juicio— de la institución del Ministerio Público y de su titular constitucional.²⁸

En los estudios recogidos en esta obra, el profesor Fix-Zamudio reconoce el carácter polifacético del Ministerio Público, las diversas —distintas y a menudo distantes— atribuciones que se le han conferido; al respecto, concentra las categorías y examina con lucidez y acuciosidad sus más notables vertientes. En síntesis, el autor distingue, por una parte, una función que considera principal y que reside en la investigación y persecución de los delitos, y por la otra, la representación de determinados intereses sociales que se consideran dignos de protección especial en otras ramas del enjuiciamiento. Añádense —observa el catedrático— algunas

activa, resuelta e indeclinable de la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad, atribución que se define en los artículos 2o. y 3o. de la citada Ley Orgánica (de la Procuraduría General de la República, de 1983), y que en ésta precede, para conferirle la importancia que merece, a las demás que aquel ordenamiento contiene. Esta actividad se manifiesta, en forma específica y principal, a través de la presencia y actuación del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo, en los que aquél representa un interés social, jurídicamente relevante, al que debe atender con objetividad y dedicación: el interés de la juridicidad, que caracteriza al Ministerio Público como auténtico representante social en el marco del Estado de derecho”.

27 En este sentido, *cfr.* Castro, Juventino V., *La procuración de la justicia federal*, México, Porrúa, 1993, pp. 95 y ss. Acerca de la preeminencia del cuidado de “la legalidad y, en especial, del respeto a la Constitución”, *cfr.* Aguilar y Maya, José, “Dignidad y funciones del Ministerio Público federal”, *Revista de Derecho Penal*, San Luis Potosí, 1942, t. II, núm. 7, pp. 43 y 44. Igualmente, Luis Cabrera, en su debate con Emilio Portes Gil: “La función más trascendente de todas las que se han confiado al Ministerio Público es la de intervenir como parte en los juicios de amparo en que se trata de impedir la violación de garantías individuales”. *La misión constitucional del Procurador General de la República*, 2a. ed., México, Botas, 1963, p. 60. Coincidió Portes Gil. *Cfr. ibidem*, p. 93. Aquella es la función “más noble, importante y trascendente” del Ministerio Público federal, sostuvo Alfonso Noriega. *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975, pp. 346 y 347.

28 A este respecto, *cfr.* mi estudio “Reflexiones sobre el Ministerio Público: presente y futuro”, *Estudios jurídicos en homenaje de Alfonso Noriega Cantú*, México, Porrúa, 1991, pp. 189 y ss., recogido igualmente en *Estudios jurídicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 635 y ss. Jorge Alberto Silva Silva enuncia las siguientes funciones del Ministerio Público, independientemente de las que le corresponden fuera del proceso penal: instructora o preventiva, de auxilio a víctimas, aplicadora de medidas cautelares, requirente o accionante, cuasijurisdiccional, dictaminadora, de opinión o consultoría, de vigilancia o fiscalizadora, y de elegir al tribunal competente. *Cfr. Derecho procesal penal*, México, HARLA, 1990, p. 157.

más, de carácter accesorio: la asesoría de los jueces y tribunales, e incluso una que “sólo forzosamente entra en esa esfera, pero que se debe al modelo norteamericano: la representación y consejería jurídica del órgano ejecutivo”. Prevalece, en efecto, esa diversidad funcional, que ciertamente se proyecta en una apreciable diversidad institucional. El Ministerio Público sigue siendo —y acaso será por mucho tiempo; ¿todo el tiempo?— un sujeto poliédrico. Ni siquiera en su más conocida encomienda, la procesal, halla reposo esta complejidad: “Si hay una figura ambigua en el proceso civil y penal, es el Ministerio Público”.²⁹

Ya dije que el Ministerio Público, como otras tantas instituciones, dista mucho de ser una figura consumada de una vez, intemporal y perfecta. Sería utópica y ucrónica, condición imposible, además de indeseable y a la postre ineficaz, en un organismo jurídico que corre su vida útil al parejo del curso que tome la vida social: aquélla es apenas resonancia de ésta, si quiere subsistir, servir, avanzar. Lo que en un momento es imposible o indeseable, en otro puede ser posible y deseable: lo que en definitiva interesa es lo que sirve al desarrollo del derecho, de la vida común, de la república moderna y sus instituciones democráticas, de la justicia y la libertad. Ni el *Ministère Public* del alba decimonónica es el cuerpo de los *Missi Dominici* o los actores *Fiscalium Patrimoniorum* de la remota monarquía francesa, ni el Ministerio Público de hoy, puesto en el territorio del siglo XXI, podría ser idéntico a su antecesor —en una sola genealogía institucional— de la cuarta o la quinta década del siglo XX. Se ha caminado y se debe caminar. De ese desasosiego subalterno del progreso —que no consiste en grandes saltos en el vacío, sino en pasos seguros sobre la tierra— provienen las novedades de una institución que ahora mismo se halla sujeta a nueva revisión. Y habrá de someterse a otros desarrollos, merced a nuevas contingencias, en el futuro cercano y en el más distante porvenir.

Hasta aquí —en lo que a México respecta— el Ministerio Público ha marchado en el ámbito del Poder Ejecutivo, después de la reforma constitucional de 1900: un Poder Ejecutivo que se halla, por cierto, sometido a profunda redefinición. Es natural que la nueva conformación —por ahora en trámite— del sistema presidencial, un sistema jurídico, con sus conexiones en el “presidencialismo”, un sistema político y social, repercuta

29 Carnelutti, Francisco, “Poner en su lugar al Ministerio Público”, *Cuestiones sobre el proceso penal*, trad. Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, p. 211.

sobre el conjunto de los datos asociados a la presidencia y a su conexión con otros hechos y elementos de la vida nacional. El Ministerio Público es, asimismo, pieza de una historia que sigue caminando.

Hoy considero, y así lo he mencionado en diversas oportunidades,³⁰ que ha llegado el tiempo de que el Ministerio Público se asuma como órgano autónomo del Estado mexicano, como ya lo han hecho otras instituciones, con resultados favorables. Fix-Zamudio también considera que ha llegado el momento de variar la situación del Ministerio Público, y por ello propone algunas medidas apreciables que le conferirían mayor pres-tancia e independencia, aproximándolo, quizás, al organismo judicial o por lo menos a algunos de sus rasgos característicos. En mi opinión debiera cumplirse de una vez la independencia de la institución, porque existe la necesidad y la posibilidad de hacerlo: un órgano autónomo recorrería con vientos más favorables su misión en el Estado moderno, que es el Estado de hoy.³¹ Vale la pena intentarlo. No sería aventura, sino culminación de un ascenso, favorecido por las nuevas circunstancias.

En relación con este mismo tema —y dentro del marco de las atribuciones que el derecho comparado registra a propósito del procurador de la República—, el autor de esta obra se ocupa también en la llamada “Consejería Jurídica del gobierno”. Esta relevante atribución —cuestionada por Cabrera en el debate al que se ha hecho referencia— fue recibida de la más antigua tradición norteamericana sobre el *Attorney General*,³² en la que no parece haber tropezado con los obstáculos que señalan sus críti-

30 Así, enfáticamente, en los trabajos preparatorios de la elaboración del “Programa de Justicia Penal para el nuevo gobierno”, de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, tarea que sugerí a esa corporación: “El Ministerio Público debe ser un organismo técnico-jurídico autónomo, independiente del Poder Ejecutivo”. La propuesta, trasladada al documento final de la Academia, quedó en los siguientes términos: “La procuración de justicia debe subordinarse exclusivamente a la ley. Es importante que así sea y así parezca. Conviene desvincular al Ministerio Público del Poder Ejecutivo y constituirlo en un órgano autónomo que garantice independencia, competencia y suficiencia”. Estos textos se pueden consultar en “La justicia penal en México: examen y propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales”, *Criminalia*, año LXVI, núm. 2, mayo-agosto de 2000, esp. pp. 91 y 97.

31 Hace algunos años, no muchos, estos órganos eran desconocidos en la estructura constitucional mexicana. Hoy son bien conocidos y han iniciado una historia estimable; tales son los casos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Banco de México, y pudiera serlo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

32 En los Estados Unidos de América, la ley del 24 de septiembre de 1789 dispuso la designación de un jurista como *Attorney General*, que emitiría consejo y opinión a solicitud del presidente o de los jefes de los departamentos del Ejecutivo. El primer *Attorney General*, Edmund Randolph, asesoró al presidente Washington y a los secretarios de Estado, Tesoro y Guerra. Cfr. Nelson, Rita W., “The Opinion Function of the Federal Attorney General”, *New York University Law Review*, 1950, vol. 25, núm. 4, p. 825.

cos. Por el contrario, se suele destacar la importancia y utilidad del *Attorney General* —un “formador de la Constitución”: *maker of the Constitution*³³— como opinante calificado,³⁴ sin perjuicio de la jefatura del órgano persecutorio penal de aquella federación; todo ello encuadrado en el Departamento de Justicia.

Sin embargo, es preciso reconocer que no deja de ser inquietante y paradójica la doble función atribuida al procurador: por una parte, consejero del gobierno, y específicamente del presidente de la República; por la otra, parte en el juicio de amparo y, hoy, demandante potencial en acciones de inconstitucionalidad. Las reformas en este punto han seguido el rumbo señalado por Cabrera y por Fix-Zamudio. La iniciativa de cambio constitucional de 1994 no contempló el tema, que surgió de pronto, inopinadamente, en el dictamen elaborado en la Cámara de Senadores; no se planteó, en cambio, el asunto mayor: la autonomía orgánica del Ministerio Público con respecto al Poder Ejecutivo.³⁵ Muy escasa fue la argumentación empleada en ese dictamen para justificar tan relevante enmienda, no obstante existir a la mano una rica cantera de razonamientos en la obra de aquellos dos autores, por ejemplo. En su epílogo a este libro, Fix-Zamudio propone el fortalecimiento en la función de la Consejería Jurídica, particularmente importante en todo tiempo, y sobre todo en horas de cambio, acelerado e intenso, que traen consigo torrentes de novedades legislativas o reglamentarias, para no hablar de las constitucionales.

La función penal es la más notoria entre las que se atribuyen al Ministerio Público. También la más frecuentemente asignada a este órgano procurador de justicia. En su origen, esta misión tuvo una función saneadora en la persecución de los delitos.³⁶ Ha existido monopolio en el ejer-

33 *Cfr. ibidem*, p. 843.

34 Las opiniones de este funcionario —observan los analistas— “abarcan el amplio y creciente ámbito de los problemas y procedimientos de las dependencias del gobierno federal, problemas vitales para la profesión jurídica. Suministran lineamientos sustanciales para las normas y los requerimientos ejecutivos y administrativos. Los tribunales toman en cuenta dichas opiniones cuyo valor como precedentes se asemeja, así, al que tienen las resoluciones judiciales”. Rhodes, Irwin S., “Opinion of the Attorney General Revived”, *American Bar Association Journal*, 1978, vol. 64, p. 1375.

35 Examiné este asunto en dos estudios: “Bases constitucionales del Ministerio Público” y “El Ministerio Público y la reforma constitucional de 1994. Antecedentes, contexto y novedades” *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa 1997, pp. 174 y ss., 210 y ss.

36 Durante la república y el imperio romanos —escribió el barón de Montesquieu— “se vio aparecer un género de hombres funestos, una turba de infames delatores. Todos los ambiciosos de alma baja delataban a cualquiera, culpable o no, cuya condena pudiera ser grata al príncipe... Nosotros tenemos ahora una ley admirable, y es la que manda que el príncipe tenga en cada tribunal un funcio-

cicio de la acción penal: ese monopolio depositó aquella atribución solamente en las manos del Ministerio Público. La decisión histórica que llevó a ese punto, y que justificó —también históricamente— sus consecuencias, tiene extensas comunicaciones con otros caracteres del sistema penal en constante evolución. Forma parte de un “todo”, es dato de un “sistema” con evidente y deliberado predominio publicista. Allí toma sus motivos y sus razones, que ciertamente no son —¿cómo podrían serlo?— ni terminantes ni definitivas. Volvemos al paso del tiempo y al cambio de las circunstancias. Lo que pudo ser ayer no tiene por qué ser hoy, contra viento y marea. Si hay otros vientos y nuevas mareas, debe cambiar la navegación. Las mismas consideraciones que han abierto el camino hacia “soluciones compositivas” —querrela privada, mediación, reparación, reconciliación, convención, perdón— donde antes sólo cabían las “soluciones impositivas” (el flujo y reflujo: convenio-sentencia-convenio), sugieren pasos en la dirección que más conviene hoy. Ciertamente ésta no apunta hacia el riguroso monopolio de la acción penal.

Monopolio significa, en este contexto, una triple atribución exclusiva y excluyente: sobre la investigación, sobre el ejercicio de la acción, sobre el desarrollo de la acusación. En algunos ámbitos se han producido novedades, unas legítimas, otras espurias. Mal —por lo pronto— que la investigación de ciertos delitos se mediatice con la injerencia de autoridades distintas del Ministerio Público, como sucede en el supuesto de los delitos con recursos de procedencia ilícita, merced al despropósito que en este punto contiene, como en otros varios, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Bien, en cambio, que el ofendido pueda impugnar decisiones no persecutorias del Ministerio Público, invocando para ello un derecho a la justicia, inmediatamente personal y mediatamente general, aunque no haya sido muy airosa la reforma que a varios años de consumada todavía no encuentra la vía propia —y por ello se ha refugiado en el amparo— para esa impugnación. Esta posibilidad impugnadora, que es, en el fondo, una destacada función controladora, resulta grata para el maestro Fix-Zamudio, que se mantuvo firme en el cuestionamiento del monopolio de la acción penal, al lado de una importante corriente procesal.

También aquí es hora de ir adelante, con paso cierto y resuelto. Ya comenzó el desalojo de la vieja idea, con respetables auspicios pero sin

nario que en su nombre persiga todos los crímenes; de suerte que la función de delatar es desconocida entre nosotros”. *Del espíritu de las leyes*, 4a. ed., trad. Nicolás Estévez, México, Porrúa, 1980, p. 56.

buenos resultados prácticos, de que la reparación del daño es pena pública y sólo corresponde al Ministerio Público esgrimir esa pretensión en el cauce de la acción penal.³⁷ Debe devolverse tal facultad al particular, como lo hicieron en años recientes los progresistas códigos penales y procesales de dos estados de la República: Morelos y Tabasco,³⁸ y como lo ha recomendado, en su programa de justicia penal, la Academia Mexicana de Ciencias Penales.³⁹ Y más todavía: ¿por qué no abrir el espacio para que el particular pueda, en determinadas hipótesis, constituirse en actor penal?

Si alguna vez pareció —y fue, lo destaco— necesario que el ofendido —y *quavis de populo*— quedase al margen de la acción penal, propiamente, tal vez ahora lo sea de que la reasuma y esgrima directamente ante el órgano jurisdiccional en asuntos de preponderante interés privado. No se haría otra cosa que seguir la línea que marca el auge de la querrela y el perdón, y aliviar las fuerzas del Estado para que pugne con los casos más graves, más relevantes, más decisivos. Sería privatización, sí, pero sana y oportuna privatización. Por lo demás, tampoco se trataría de dejar al individuo a merced del poderoso —es decir, agobiado por su propia debilidad, su temor, su ignorancia, su desvalimiento—; se podría generar un sistema de acción subsidiaria y necesaria a cargo del Ministerio Público, como ya existe, en lo que atañe a la reparación del daño, en los nuevos códigos estatales que acabo de mencionar.

La obra a la que estas líneas —que se han prolongado en demasía, lo reconozco— sirven como prólogo, aborda también algunas sugerencias sobre la reforma del enjuiciamiento penal. Reformas ya hubo muchas en el pasado reciente: varias lo fueron de carácter constitucional, algunas muy afortunadas, otras precipitadas y contraproducentes. Pero no ha habido, hasta hoy, una reforma sistemática,⁴⁰ que abarque todos los extremos

37 Acerca de los motivos para adoptar el criterio de que la reparación del daño es “pena pública”, al igual que la multa, y por ende ha de ser reclamada por el Ministerio Público en ejercicio de la acción penal, *cfr.* Ceniceros, José Angel, y Garrido, Luis, *La ley penal mexicana*, México, Botas, 1934, pp. 113 y ss.

38 *Cfr.* mi examen de este tema en García Ramírez, Sergio, *El procedimiento penal en los estados de la República: los casos de Guerrero, Morelos y Tabasco*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México/Gobierno del Estado de Morelos/Gobierno del Estado de Tabasco, 1999, esp. pp. 107 y ss., y 131 y ss.

39 *Cfr.* “Programa de justicia penal...”, en *Criminalia*, *op. cit.*, p. 29.

40 En el mencionado “Programa de justicia penal...”, de la Academia Mexicana de Ciencias Penales se estableció el panorama existente en los siguientes términos: “Se halla pendiente una gran reforma, absolutamente necesaria, en uno de los ámbitos más delicados, trascendentes y olvidados de la función pública: la justicia penal, que hoy día es probadamente insuficiente e ineficiente para en-

que pudiera comprender el moderno procedimiento penal, a la luz de las exigencias de la “justicia penal democrática” y de las posibilidades y necesidades de la jurisdicción penal: desde el acto de policía, hasta el acto del supremo tribunal. Podemos, pues, continuar incorporando modificaciones más o menos atendibles, sin ir a la entraña del enjuiciamiento, o podríamos iniciar la reflexión —pensar primero; hacer después, aunque esto contraríe nuestro talante impetuoso— que lleve a una amplia revisión de esta materia, punto de crisis en la relación política entre el Estado y el ciudadano.

De ser así, habría que urdir un nuevo “tipo de enjuiciamiento” que obedezca a los principios rectores del proceso en una sociedad democrática y asegure el equilibrio entre los intereses y los personajes que comparecen en la escena penal. Esto lleva a una revisión garantista del “estatuto” de la sociedad, el inculpaado y el ofendido. En la base de cada reforma han existido preocupaciones determinantes, que impulsan la navegación y le fijan rumbo: ora la ampliación de los derechos del inculpaado, que lo extraigan de la oscuridad inquisitorial; ora el progreso de los derechos del ofendido, que resuelvan su desvalimiento; así como la protección de los intereses de la sociedad, que afiancen la seguridad y la paz.

Ahora bien, todo esto puede y debe reunirse, unirse, conciliarse en un verdadero sistema de justicia penal: no se trata, a fin de cuentas, de que prevalezca en la escena cierto personaje —protagonista de *una* reforma penal, pero no de *la* reforma indispensable—, sino de que todos hallen satisfacción para sus legítimas pretensiones; de esta suerte el procedimiento penal sería un método racional para el gran objetivo de la justicia: *suum quique tribuere*. En la construcción del sistema se acomodarán los elementos. Sobran los ejemplos: desde el derecho inicial del inculpaado a disponer de amplia y adecuada defensa, hasta el derecho puntual del ofendido a contar con asesoría y combatir las resoluciones arbitrarias, y la facul-

frentar y resolver los problemas actuales y futuros en esta materia... Se ha optado, en general, por reformar las normas constitucionales y secundarias, creando delitos, elevando sanciones y suprimiendo garantías, más bien que por avanzar verdaderamente en la aplicación de las leyes existentes, el mejoramiento real de las instituciones que actúan en este sector, el destierro de la impunidad y el acceso universal a la justicia... Por lo que respecta a la reforma legal, es necesario que se lleve a cabo la revisión y renovación integral de los ordenamientos relativos a la justicia penal. Para el éxito de esta labor, es preciso contar con amplia participación social y profesional, así como disponer del tiempo, la reflexión, el conocimiento y la experiencia que permitan realizar un trabajo serio y bien fundado. Hay que desterrar la práctica de reformas precipitadas, inadecuadas y asistemáticas, que lejos de resolver los problemas de la justicia penal contribuyen a agravarlos”. *Criminalia, op. cit.*, pp. 21 y 22.

tad del Ministerio Público —por interés social— de impugnar las sentencias definitivas que agraven ese interés, como ya se anunció en la innovadora Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1983.⁴¹

Fix-Zamudio propicia una revisión del quehacer judicial en la etapa de averiguación. Suscribo esta posibilidad, ya adelantada a través de ciertos desarrollos, como la calificación jurisdiccional acerca de la detención, que hace del juez penal un juez de constitucionalidad. Por otra parte, tampoco podemos ignorar el riesgo, siempre presente, de que novedades procesales supuestamente necesarias conduzcan hacia la abolición o alteración de preciosas garantías.

Los retrocesos que acechan afectarían, a veces, la actividad del Ministerio Público; otras, la configuración misma del proceso. Ya ocurrió aquello a través del arraigo “domiciliario” del indiciado, que ha sido, en nuestra más reciente legislación, un deplorable subterfugio para encubrir bajo la condición del arraigo lo que es, en realidad, una detención anticipada en una prisión informal.⁴² Nuevas nubes aparecieron en el horizonte con el intento de “flexibilizar” el ejercicio de la acción y construir un juicio penal en ausencia, patrocinado por la propuesta de reforma constitucional de 1997.⁴³ En fin, dejando de lado los extravíos, nativos del autoritarismo o la ligereza, hay campo abierto para la deliberación y la

41 Nótese, en efecto, que al referirse a las atribuciones del Ministerio Público para la persecución de los delitos, la fracción III del artículo 7o. facultó al Ministerio Público para impugnar sentencias penales definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponde a aquél. Entonces advertí que no se trataba de los recursos ordinarios, ya existentes en la legislación procesal. “La Ley Orgánica abre aquí la puerta para la impugnación por amparo o, si se prefiere, por revisión o casación. No existe aún el procedimiento para que esto ocurra; simplemente se han planteado la facultad y la intención”. García Ramírez, Sergio, *Justicia y reformas legales*, México, Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales (14), 1985, p. 232.

42 Hago esta crítica —y otras, referentes a los excesos y desvíos introducidos por la legislación sobre delincuencia organizada— en mi libro *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 177 y ss. Esta figura anómala, que entra en conflicto con las ideas y necesidades en que se funda el artículo 19 constitucional, ha comenzado a ingresar en la legislación penal ordinaria, como se advierte en el artículo 133 bis del Código Federal de Procedimientos Penales, incorporado por la reforma publicada el 8 de febrero de 1999, con sus implicaciones punitivas en nuevos tipos penales: artículo 178, segundo párrafo, del Código Penal Federal según la reforma del 28 de febrero de aquel año.

43 Sobre esto, me remito a lo que dije en “Una reforma constitucional inquietante (la iniciativa del 9 de diciembre de 1997)”, y “La reforma procesal penal en la Constitución: ¿derecho democrático o derecho autoritario”, *Estudios jurídicos, op. cit.*, pp. 895 y ss. Para una revisión de las reformas procesales —constitucionales y legales— de 1993 a 2000, *cfr.* mi libro *El nuevo procedimiento penal mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2001.

transformación. Sugerencias, enseñanzas, reflexiones como las que derivan de la obra de Héctor Fix-Zamudio serán luz en este camino.

Puestos a discurrir sobre progresos posibles no puede haber temas cancelados: habrá que valorar cada uno en sus propios términos, conforme a las actuales circunstancias y para el mejor desempeño de las tareas de la justicia, que son un asunto mayor. En este orden de ideas, resulta conveniente volver sobre el tema de la Secretaría de Justicia, ampliamente patrocinado por apreciables maestros,⁴⁴ pero siempre excluido —a voz en cuello o discretamente— por obra y gracia de las viejas razones que determinaron su decadencia en el recordado artículo 14 transitorio de la Constitución vigente. Hoy existe la posibilidad de reabrir el debate. Varios extremos de la cuestión se hallan en los trabajos que este volumen reúne y en la visión que anuncia sobre el porvenir. Acaso la Secretaría de Justicia, antes vista con reticencia, pudiera contribuir hoy a definir mejor la función justiciera —en esta perspectiva— del Ejecutivo federal, que inmediatamente se proyectaría sobre la administración pública en las entidades de la Unión.

Estamos hablando del Ministerio Público, de la institución indagadora y persecutoria, de los poderes Ejecutivo y Judicial, del Estado sancionador. Ahora bien, ¿cómo olvidar que nada de esto existe más allá de la persona concreta, el servidor público, el empleado judicial, el funcionario de la procuración de justicia, el policía o el fiscal que ostentan la condición, grave condición, de autoridad? En consecuencia, cuando nos referimos a instituciones hablamos de personas; esa es la realidad; con ellas —las personas, no las instituciones— se encuentran los ciudadanos en el cuartel de policía, en la oficina del Ministerio Público, en el estrado judicial. Y de la calidad profesional y moral de esas personas depende lo que sea, haga y pueda la justicia. Esa es la realidad, la dura realidad.

Por ello, porque se trata de poner el poder en las manos de personas concretas, que administran la fuerza y la ley —el otro monopolio, el we-

44 Quiero recordar aquí, una vez más, el empeñoso patrocinio de esta idea por el constitucionalista Antonio Martínez Báez, maestro de Fix-Zamudio y mío, a cuyo homenaje concurrimos ambos —con Enrique González Casanova y Fernando Serrano Migallón— con motivo de la denominación oficial del auditorio del Posgrado en Derecho de la UNAM, el 11 de diciembre de 2001. La opinión de aquel sobresaliente catedrático puede consultarse en dos estudios, entre otros, incluidos en la reunión de sus ensayos, discursos y conferencias: “Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia” y “Nota introductoria a los trabajos del Comité I sobre «Atribuciones que deben asignarse a una Secretaría de Justicia»”, en Martínez Báez, Antonio, *Obras. I. Obras político constitucionales*, con prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 533 y ss.

beriano: concentración de la violencia, que opera con patente de legitimidad— suscribo con entusiasmo las preocupaciones del profesor Fix-Zamudio acerca de la carrera ministerial, que no es menos relevante que la judicial: acaso lo sea más, porque el ciudadano común entra al laberinto de la justicia por la puerta ministerial. El autor, mi generoso amigo, recuerda los oficios de la Procuraduría del Distrito Federal, treinta años atrás, reemprendidos en la Procuraduría de la República, hacia 1982, para asegurar el ingreso debido del personal al servicio de la justicia. Se quiso despejar la puerta grande y clausurar la puerta chica y sombría, el acceso en la penumbra de la venalidad y la improvisación. Este es un inmenso tema de la justicia: si no se resuelve, tampoco se resuelve el problema de la justicia. Y entonces todo queda en palabras, en ideas, en buenas intenciones que el viento desaloja.

No debo extender más este prólogo. Si lo hiciera abusaría de la hospitalidad del autor y tomaría espacio del que debe destinarse, con provecho infinitamente mayor, al texto de aquél, maestro del derecho mexicano. Muchos temas de la obra de Fix-Zamudio y del genio y la figura del Ministerio Público han quedado fuera de mis consideraciones. Sin embargo, en éstas pude finalmente recoger, en alguna medida, lo que me propuse. Por una parte, he dejado constancia del interés que merece el Ministerio Público y de su condición de organismo vivo y evolutivo, competente para servir cada vez mejor a la república; sus mejores tiempos de hoy son oriundos de sus mejores tiempos de ayer. Por otra parte, he dado testimonio del aprecio —además, del afecto, en mi caso— que se debe a la persona y a la obra del profesor Héctor Fix-Zamudio, modelo de jurista y universitario, que con este libro engrandece el copioso legado que comenzó a formar en sus años juveniles y que ha consolidado en su etapa de generosa madurez. Por ello su nombre figura, con admirable prestancia, en la relación de los mexicanos que han concurrido a erigir la nación del porvenir.

Sergio GARCÍA RAMÍREZ
Ciudad Universitaria, México
Febrero de 2002