

PRESENTACIÓN

Me es muy grato redactar unas líneas de introducción a este importante estudio del joven abogado Miguel Ángel Castillo Soberanes sobre las funciones del Ministerio Público, especialmente en cuanto a su intervención en la investigación de los delitos y como parte en el proceso penal.

Este trabajo se basa esencialmente en la tesis profesional que redactó el autor de esta obra para obtener su título de licenciado en derecho y que fue premiada como la mejor tesis presentada en la Facultad de Derecho de la UNAM en el año de 1987.

En mi calidad de asesor de ese estudio recepcional pude presenciar desde sus comienzos la minuciosa y documentada investigación que realizó el entonces pasante y colaborador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de esta misma Universidad, y por ello me constan la dedicación y esfuerzo invertidos en la elaboración de su trabajo.

La obra que ahora se publica por el mismo Instituto debe considerarse como una aportación importante para el estudio del Ministerio Público en nuestro país, ya que la bibliografía sobre el tema es exigua, especialmente en cuanto a estudios monográficos, ya que generalmente el análisis de esta significativa institución se incluye en los libros, tratados y manuales de derecho procesal penal, pero no de manera específica.

Es cierto que prestigiados procesalistas penales como Sergio García Ramírez, Carlos Franco Sodi, Manuel Rivera Silva, Juan José González Bustamante, Guillermo Colín Sánchez, Javier Piña y Palacios y recientemente Marco Antonio Díaz de León y Jorge Alberto Silva, han redactado páginas trascendentes en sus respectivas obras de carácter general, pero hacen falta análisis monográficos como el del joven abogado Castillo Soberanes.

Es importante continuar la obra del destacado tratadista Juven- tino V. Castro, quien inició el examen especializado, con su libro, ya clásico, intitulado *El Ministerio Público en México. Funciones y Difunciones*, (6a. ed., México, Porrúa, 1985), en la cual plantea

con profundidad el desbordamiento de las atribuciones de la institución represiva y persecutoria de los delitos, particularmente en el proceso penal.

El autor de este libro realiza un examen cuidadoso del Ministerio Público en sus lineamientos generales y en su desarrollo en nuestro país, hasta llegar a la situación actual, en la cual se ha transformado en el sujeto preponderante tanto en la investigación previa como en el juicio penal en sentido estricto, ya que invade facultades que corresponden únicamente al juzgador.

Plantea el joven investigador la necesidad de limitar el desbordamiento del propio Ministerio Público, en cuanto al monopolio del ejercicio de la acción penal, que le confieren los códigos de procedimientos penales, tanto el Federal, como el del Distrito Federal y los de las entidades federativas, de acuerdo con una interpretación discutible del artículo 21 constitucional.

Conocemos la génesis de esta transformación del Ministerio Público mexicano, que primeramente se había configurado, en el texto original de la Constitución Federal de 1857, de acuerdo con el modelo español, como parte integrante de los tribunales, y por ello el artículo 91 de dicha ley fundamental disponía que la Suprema Corte de Justicia se compusiera de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, por lo que estos últimos eran independientes del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, en la reforma de 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de esa carta fundamental, se separó al fiscal y al procurador general de la Suprema Corte, y el segundo pasó a depender del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el modelo francés, como jefe del Ministerio Público federal, y este ejemplo lo siguieron los ordenamientos locales durante la vigencia de la propia carta de 1857.

De acuerdo con los códigos de procedimientos penales de esta época, el Ministerio Público realizaba una función muy secundaria, ya que se atribuyó a los jueces penales la labor de policía judicial, por medio de la cual dichos juzgadores se convirtieron en órganos persecutorios que sustituyeron de hecho las atribuciones propias del representante social.

El Constituyente de Querétaro trató de evitar los abusos de los jueces porfiristas y reforzó de manera considerable la figura del Ministerio Público, otorgándole la atribución esencial, en el citado

PRESENTACIÓN

7

artículo 21 constitucional, de la persecución de los delitos con el auxilio de la llamada policía judicial, que quedó en teoría bajo su autoridad y mando inmediato.

No se desprende de la redacción de este precepto fundamental el monopolio del ejercicio de la acción penal, pero los códigos procesales penales consagraron, todavía hasta antes de las reformas de los ordenamientos federal y del Distrito Federal, atribuciones desorbitadas al propio Ministerio Público que —como lo hace notar el autor de este libro que ahora presentamos— se han traducido, en la práctica, en la adopción del criterio de oportunidad en la intervención del propio Ministerio Público en el proceso penal, en lugar del principio básico de la legalidad, esencial en un ordenamiento democrático.

Es decir, que para evitar los excesos de los jueces decimonónicos se extralimitaron las funciones del Ministerio Público, por lo que se ha pretendido corregir un mal con otro mal; por ello resulta necesario otorgar a la procuración de esta institución persecutoria las actividades que razonablemente le deben corresponder.

Por otra parte, también se observó en los ordenamientos procesales penales, pero especialmente en la práctica, que la llamada policía judicial se había independizado de hecho del Ministerio Público y pretendía sustituirlo en la investigación y represión de los delitos, habida cuenta que su denominación tampoco corresponde al modelo francés y al general, continental europeo, en el que su nombre lo debe a que si bien está bajo las órdenes del Ministerio Público, depende finalmente del juez de instrucción, que es un funcionario judicial que fiscaliza la investigación, pero que no interviene en el juicio criminal propiamente dicho.

En realidad, la denominada policía judicial corresponde al modelo angloamericano de la policía de investigaciones, que no está vinculada a las órdenes de la autoridad judicial, sino de manera exclusiva al Ministerio Público. Pero además, esa influencia se advierte con claridad en el artículo 102 de nuestra ley suprema, de acuerdo con el cual, el procurador general de la República (y este ha sido el criterio que han seguido los ordenamientos locales), posee la doble función, que no consideramos compatible y que se atribuye al *Attorney General* de los Estados Unidos, que es al mismo tiempo consejero jurídico del gobierno y jefe del Ministerio Público, facultades que en varios ordenamientos latinoamericanos, de acuerdo con una tendencia creciente, se han independizado

en dos instituciones diversas, lo que había propuesto el notable jurista mexicano Luis Cabrera en su controversia del año de 1932 con el entonces procurador general de la República, y también destacado jurisconsulto, Emilio Portes Gil.

La polémica sobre las atribuciones del Ministerio Público y de la policía judicial lleva ya varios años y se reflejó en la jurisprudencia, ya que debemos recordar que en los años cuarenta varios de los ministros integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia sostuvieron la procedencia del juicio de amparo contra ciertos actos del Ministerio Público que sólo están sometidos a control interno, tales como la negativa a ejercitar la acción penal, así como el desistimiento o la formulación de conclusiones no acusatorias, vinculantes para el juzgador, quien en estos últimos supuestos debía decretar el sobreseimiento definitivo de la causa.

Al respecto podemos citar las agudas opiniones expresadas en esa época por los destacados juristas Paulino Machorro Narváez, además distinguido constituyente, y Rafael Matos Escobedo, posteriormente ministro de la Suprema Corte de Justicia, en sus trabajos "El Ministerio Público, la intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución" (México, Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, 1941), y "El juicio de amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público" (*Revista Jurídica Veracruzana*, 1946, y *Criminalia*, 1957), ambos reimpresos en folletos independientes por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en 1991.

Sin embargo, se impuso la jurisprudencia todavía aplicable, de que no procede el juicio de amparo contra las determinaciones del Ministerio Público en cuanto al ejercicio de la acción penal y su desistimiento posterior, debido al argumento, muy poco consistente, de que el propio Ministerio Público carece del carácter de autoridad al actuar como parte en el proceso penal, no obstante que en nuestra opinión ambas calidades no son excluyentes (tesis 1167, página 1877, del volumen IV, salas y tesis comunes del *Semanario Judicial de la Federación* publicado en 1988).

Un paso importante en el sentido de restringir a sus límites racionales las funciones del Ministerio Público y de la policía judicial se advierte en las reformas a los Códigos de Procedimientos Penales federal y distrital que entraron en vigor el primero de febrero de 1991, las que tuvieron su origen en los estudios promovidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que fueron aco-

gidas tanto por la iniciativa presidencial respectiva como por la aprobación prácticamente unánime de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

En estas reformas, que analiza el autor, podemos destacar, entre otras, las disposiciones que prohíben a la policía judicial recibir declaraciones, y menos aún confesiones, de los sujetos a una investigación penal, práctica que propiciaba la tortura, ya que ahora para que la confesión sea considerada válida, sólo puede hacerse ante el Ministerio Público, pero con la presencia de un defensor o de una persona de confianza del inculgado.

Otra disposición importante en los citados ordenamientos procesales, es que el sobreseimiento debe ser resuelto por el juez cuando lo soliciten las partes, por lo que ya no es vinculante la petición en este sentido del Ministerio Público, como lo era anteriormente, lo que se prestaba a distorsiones, pues inclusive llegó a admitirse el desistimiento de la acción penal con carácter obligatorio para el juzgador de segundo grado, no obstante que hubiese un fallo condenatorio en la primera instancia, lo que implicaba que el contenido del proceso lo determinaba realmente el propio órgano acusador y no el juez de la causa.

Tenemos la convicción —que compartimos con el autor de este libro— de que esa evolución equilibradora de las atribuciones del Ministerio Público y del juzgador, así como de la posición del acusado y de la víctima del delito, debe continuar en el futuro, hasta llegar a una solución adecuada a los lineamientos del proceso penal.

Para lograr este propósito, es preciso que se realicen estudios profundos y documentados como el del joven abogado Castillo Soberanes, a fin de determinar con precisión la actividad que debe desempeñar el Ministerio Público, ya que de ninguna manera se pretende disminuir o menoscabar sus importantes funciones y las de la policía investigadora, siempre que ésta se encuentre realmente bajo su mando y autoridad, ya que dichas atribuciones son fundamentales para la eficacia de la justicia penal en nuestro país.

Por tanto, resulta necesario conferir al representante social una mayor autonomía respecto del Ejecutivo, como se observa en numerosas legislaciones latinoamericanas, algunas de las cuales, siguiendo el ejemplo de la Constitución italiana de 1948, lo han situado dentro del Poder Judicial, y otras, si bien lo conservan en la esfera del organismo Ejecutivo, otorgan a los miembros del Mi-

nisterio Público las mismas garantías que a los integrantes de la judicatura.

Estamos convencidos de que estudios como el que se comenta, permitirán el conocimiento más profundo de las funciones esenciales del Ministerio Público y contribuirán a su perfeccionamiento.

Héctor FIX-ZAMUDIO