

MINISTERIO PÚBLICO Y DERECHOS HUMANOS

Eduardo ALCARAZ MONDRAGÓN

*Con afecto y admiración para
el doctor Sergio García Ramírez*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano.* III. *Ministerio Público y garantías individuales.* IV. *El debido proceso legal en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su relación con el Ministerio Público.* V. *A manera de conclusión* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La institución del Ministerio Público como representante y protectora de los intereses de la sociedad se encuentra regulada en nuestro máximo instrumento jurídico: la Constitución. De aquí que se deba analizar en qué artículos de nuestra carta magna encuentra su fundamento, organización y por consiguiente, aquellos derechos que debe proteger y desarrollar en el marco de sus funciones constitucionales.

Asimismo, la tutela internacional de los derechos humanos, que incluyen las garantías procesales, han conformado lo que se puede denominar como un debido proceso legal verdadero, cuestión que no es ajena, sino por el contrario, guarda estrecha relación con el Ministerio Público.

Atendiendo a los criterios anteriores, realizaré un breve análisis de la relación entre garantías individuales y derechos humanos, para posteriormente analizar los artículos que expresamente hagan referencia al Ministerio Público.

Finalmente, desarrollaré un aspecto de total importancia en el plano internacional y que forma parte del ordenamiento jurídico interno, que es el

debido proceso legal, remitiéndome de manera concreta a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el fin de analizar las disposiciones que expresamente se refieren al órgano acusador en el procedimiento penal y los derechos fundamentales que se encuentran reconocidos en la propia Convención, y que deben ser respetados e incluso protegidos por el Ministerio Público.

II. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

El examen de los derechos humanos en el sistema jurídico de nuestro país, debe desarrollarse a la luz de las garantías individuales —por formar éstas lo que se conoce como parte dogmática de la Constitución Política—, y del derecho internacional, ya que éste constituye, en nuestros días, el marco más desarrollado de protección de los derechos humanos, y forma parte, como *infra* mencionaré, del ordenamiento jurídico nacional.

1. *Garantías individuales*

Uno de los medios más eficaces de control y protección del poder de los gobernantes en relación con los gobernados son las garantías individuales. “Si analizamos cualquier garantía en la forma en que ésta se concibe en nuestra Constitución, se puede constatar no sólo la consagración que aquélla implica respecto de las potestades de todo ser humano, sino la limitación que al ejercicio de ellas debe consignarse para no dañar intereses individuales o intereses sociales”.¹

Las garantías individuales se recogen principalmente del pensamiento revolucionario francés del siglo XVIII, en que el objetivo de dichas prerrogativas era el de:

...inscribir los derechos más esenciales de la persona humana en el texto de un documento constitucional, con la finalidad de que fuesen conocidos y obedecidos por las autoridades... considerando que definiendo y precisando los derechos naturales del hombre (estimados como más importantes para su dignidad), y elevándolos a la categoría de preceptos constitu-

¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 7a. ed., México, Porrúa, 1972, p. 50.

cionales, los iban a dar a conocer a gobernantes y gobernados, y —por tanto— asegurarían su eficacia y respeto por todos los miembros de la sociedad, y concretamente por parte de las autoridades.²

Por derechos humanos podemos entender aquellas “prerrogativas, facultades o protecciones esenciales que todos los individuos tienen en virtud de su condición humana, sin más requisito, exigencia o consideración”.³

En el mismo sentido, existen acepciones que aumentan a la definición de derechos humanos los recursos de protección de los mismos.⁴

Respecto a la denominación de *derechos humanos* Cipriano Gómez Lara acertadamente opina que es un tanto desafortunada en relación con el contenido de éstos, ya que todo el derecho tiene el carácter de humano. Así, nuestro maestro en su última publicación aporta que “la historia es antigua y parece ser que los calificativos más apropiados para la idea que se pretende ubicar, son los de *derechos básicos o fundamentales del hombre*”.⁵ No obstante, en el ámbito internacional la denominación más conocida, utilizada y, por tanto, funcional es la de derechos humanos, por lo que por cuestiones prácticas y doctrinarias es la que utilizaré de manera indistinta en el presente estudio.

Las garantías individuales contienen un derecho humano reconocido en el ordenamiento constitucional mexicano. El Estado reconoce —más no crea— a través de las garantías el derecho básico o fundamental del hombre. En este sentido, Héctor Fix-Fierro anota en relación con el garantismo revolucionario francés, que el Estado “sólo puede reconocerlos.

² Márquez Piñero, Rafael, “Los derechos humanos, las garantías individuales y las situaciones de indiciado, procesado, acusado, sentenciado y reo”, *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, núms. 1-12, año XLIX, enero-diciembre de 1983, p. 226.

³ García Ramírez, Sergio, “Derechos humanos, salud y práctica médica”, *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 258.

⁴ Al respecto, Jesús Rodríguez y Rodríguez entiende por derechos humanos al “conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente”, en Carbonell, Miguel (coord.), “Derechos humanos”, *Diccionario de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 173.

⁵ Gómez Lara, Cipriano, “El debido proceso como derecho humano”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 342.

Sin embargo, los derechos del hombre requieren de una ‘garantía’ o aseguramiento (que no equivale al derecho mismo) en el ordenamiento positivo, sobre todo en la Constitución, como principio y punto de referencia para el legislador ordinario”.⁶

En la evolución constitucional mexicana, en casi todos los textos fundamentales que se expidieron tanto en la época previa a la independencia o con posterioridad a ella, consagraron preceptos similares en virtud de las declaraciones de derechos tanto de las Constituciones francesas revolucionarias como de las cartas de las antiguas colonias inglesas en América, que precedieron a las primeras enmiendas de la Constitución federal de los Estados Unidos cuyo texto original no consagraba los derechos fundamentales.⁷

No obstante que los ordenamientos constitucionales históricos mexicanos hicieron alguna referencia a los derechos fundamentales del hombre, el texto constitucional más importante al reconocer expresamente los derechos humanos se encuentra hasta la Constitución de 1857 en el título I, sección I, intitulada: “De los derechos del hombre” donde se expresa que: “el pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

En la Constitución de 1917 se reemplazó en el artículo 1o. la denominación *reconoce* por la de *otorga*, en relación con los derechos fundamentales, lo que creó discusiones en cuanto a la corriente *iusnaturalista* o *iuspositivista* que siguiera el Constituyente de ese año.⁸ En relación con ello, opino que el contenido de las garantías individuales constituye sin duda el reconocimiento de un derecho humano, ya que actualmente no se puede concebir —dados los avances en la teoría de los derechos fundamentales del hombre— que estos surjan de un Poder Constituyente

⁶ Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, H. Cámara de Diputados. LV Legislatura-Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 5.

⁷ Fix-Zamudio, Héctor, “Comentario al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 1.

⁸ Al respecto, Héctor Fix-Fierro señala que “hay indicios para suponer que el Constituyente de 1917 no tenía una idea precisa de lo que implicaban ambas concepciones (y, por tanto, tampoco pretendió zanjar la discusión), pero sí consideraba que los derechos debían quedar claramente establecidos y definidos por la Constitución”, *op. cit.*, nota 6, p. 7.

tal y como lo señala la tesis positivista de los derechos humanos. No obstante, lo afirmado no significa que implícitamente se contengan dentro de las garantías individuales derechos que expresamente no estén contenidos en dichos preceptos constitucionales.

2. Recepción del derecho internacional en materia de derechos humanos

Aspecto importante lo constituye la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano, a través de la fórmula contenida en el artículo 133 constitucional, que otorga supremacía jerárquica tanto a la propia carta magna, como a los tratados internacionales y las leyes federales que emanen del Congreso de la Unión.

A tal respecto, resulta relevante la forma que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha vertido el criterio como la jerarquía normativa del sistema jurídico mexicano debe ser interpretada, en relación con lo preceptuado por el artículo 133, al establecer que los tratados internacionales se encuentran por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales.⁹

El derecho internacional de los derechos humanos tiene su columna vertebral en las diversas declaraciones —que en su mayoría tienen carácter obligatorio, como es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos—, y tratados internacionales, por lo que resulta discutible, actualmente, que el reconocimiento de las prerrogativas fundamentales del hombre estén todavía por debajo del garantismo constitucional, sin que ello signifique que hacer positivos de los derechos fundamentales sea innecesario, por el contrario, resulta especialmente importante el reconocimiento constitucional de ciertas prerrogativas básicas, por lo que se deben adoptar las tesis realistas sobre derechos humanos, que señalan como necesaria la positivación de éstos para su efectivo cumplimiento ya que en la mayoría de los casos resulta ser indispensable.

En ese mismo sentido, el caso español es digno de señalarse, puesto que en el artículo 102 de su Constitución establece que:

...las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declara-

⁹ *Cfr.* Tesis P. LXXVII/99, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo X, novena época, noviembre de 1999, p. 46.

ción Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Lo anterior constituye la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos de forma automática en el sistema jurídico español, lo cual garantiza que las autoridades judiciales de una manera directa puedan aplicar las normas contenidas en los diversos instrumentos internacionales —incluidas las declaraciones sobre derechos humanos—, en lo referente a los derechos fundamentales.

III. MINISTERIO PÚBLICO Y GARANTÍAS INDIVIDUALES

Una vez delimitado lo que constituye el campo de estudio de las garantías individuales y de los derechos humanos, proseguiré al análisis concreto del Ministerio Público y de las garantías individuales que guardan relación directa con dicha institución. Lo anterior no significa que el Ministerio Público se encuentre eximido de ejecutar lo ordenado por otras disposiciones constitucionales; sin embargo, me limitaré solamente a señalar las garantías que específicamente deben ser observadas y cumplimentadas por las autoridades que lo integran y de manera directa o indirecta son auxiliares del mismo.

A partir de la premisa de que las garantías individuales poseen consigo el reconocimiento de los derechos humanos, las funciones del Ministerio Público al encontrarse reguladas dentro del título I, capítulo I, de la Constitución, deben ser acordes con el respeto de los derechos fundamentales del hombre.

Los derechos humanos contenidos en los artículos constitucionales, con referencia a la institución del Ministerio Público pertenecen a lo que doctrinalmente se conoce como *derechos humanos de la primera generación*; a ella “pertenece la protección clásica de la libertad personal y la vida, así como la garantía de igualdad”.¹⁰

El Ministerio Público encuentra vida en el mundo jurídico en los artículos 16, 20, 21, 102 apartado A y 107 fracciones XI y XV de nuestra Constitución Política.

¹⁰ Herdegen, Matthias, *Derecho internacional público*, México, Honrad Adenauer Stiftung-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 357.

Los preceptos en donde se encuentran comprendidas sus funciones más *conocidas* por la sociedad son los pertenecientes al título I, capítulo I, intitulado “De las garantías individuales”, es decir, los artículos 16, 20 y 21 constitucionales.

Especial referencia merece el artículo 102 apartado A constitucional —a pesar de encontrarse fuera del capítulo antes mencionado— pues en él se otorgan facultades al Ministerio Público como órgano investigador y acusador en el procedimiento penal, siendo clave la presentación de pruebas para comprobar la responsabilidad de los inculpados durante el mismo.

Por lo que corresponde al artículo 107 fracciones XI y XV, resulta de importancia analizar el carácter del Ministerio Público como parte en todos los juicios de amparo cuando dentro de ellos se considere exista interés público.

1. *Artículo 16 constitucional*

En el artículo 16 de la Constitución encontramos que el Ministerio Público podrá ordenar bajo su exclusiva responsabilidad la detención de un indiciado, siempre y cuando se trate de un delito grave calificado por la ley y exista el riesgo —que deberá ser en todo caso fundado— de que se sustraiga de la acción judicial. También será requisito para ordenar la detención del indiciado el no poder acudir ante la autoridad judicial por razón de “hora, lugar o circunstancia” y al ordenar la detención, el Ministerio Público deberá fundar y motivar “los indicios que motiven su proceder”.

El párrafo séptimo del artículo en estudio, contiene una garantía total en el procedimiento penal, en la que “ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público” por más del término de cuarenta y ocho horas —que será prorrogable por otro término semejante en los casos de delincuencia organizada— y en la que se deberá ordenar la libertad o poner al retenido a disposición de la autoridad judicial.¹¹

¹¹ Sergio García Ramírez realiza un interesante análisis con relación en los términos procesales señalados por el legislador en los casos de delincuencia organizada. Así señala que “entre nosotros prevalece el principio de legalidad en el ejercicio de la acción, no el de oportunidad (aunque este principio se ha visto comprometido por el peligroso sistema que introdujo, en 1996, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada), que puede evitar algunas injusticias, a cambio de consumir otras, tal vez muchas más”. “Reflexiones sobre el Ministerio Público: presente y futuro”, *op. cit.*, nota 5, p. 661.

Por lo que respecta al inicio del plazo constitucional de cuarenta y ocho horas, la Suprema Corte de Justicia ha vertido la siguiente tesis jurisprudencial:

MINISTERIO PÚBLICO. EL TÉRMINO DE CUARENTA Y OCHO HORAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA QUE RESUELVA LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL INDICIADO APREHENDIDO EN FLAGRANCIA, INICIA A PARTIR DE QUE ÉSTE ES PUESTO A SU DISPOSICIÓN. El precepto constitucional citado, a efecto de tutelar los derechos fundamentales del individuo, establece dos momentos para la integración de la averiguación previa, cuando se trata de la retención de un indiciado bajo la hipótesis de flagrancia: el primero, deriva de la aprehensión hecha por cualquier persona, al sorprender al indiciado en flagrancia, situación en la que debe ponerlo sin demora a disposición de la autoridad inmediata, y ésta, a su vez, con la misma prontitud, al Ministerio Público, lo que permite concluir que también puede darse el caso de que sea la autoridad la que aprehenda a aquél y entonces deberá sin demora ponerlo a disposición de la representación social; y el segundo, consiste en *el plazo de las cuarenta y ocho horas que tiene el Ministerio Público para resolver la situación jurídica del indiciado, por lo que ese lapso único y exclusivo para que cumpla con tal fin, inicia a partir de que aquél le es puesto a su disposición*. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones administrativas o penales que puedan derivarse para quien no cumpla con poner sin demora a disposición de la representación social a la persona aprehendida, o que el órgano jurisdiccional realice los razonamientos que sean pertinentes para la valoración de las pruebas cuando derive del incumplimiento de ese primer momento denominado “sin demora”.

Contradicción de tesis 33/2003-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito. 13 de agosto de 2003. Mayoría de tres votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo; ponente: Juventino V. Castro y Castro; secretario: Armando Ortega Pineda. Tesis de jurisprudencia 46/2003. Aprobada por la Primera Sala de este alto tribunal, en sesión de trece de agosto de dos mil tres. Novena Época; instancia: primera sala; fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIX, enero de 2004; tesis: 1a. /J. 46/2003, página 90; materia: penal jurisprudencia.

Por lo que corresponde a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, el Ministerio Público es pilar en la protección del mismo, ya que

tiene facultad de solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de cualquier comunicación privada, debiendo expresar en su solicitud las causas legales que la originan, el tipo de intervención, los sujetos y la duración de la misma.

Respecto de los sujetos que están obligados a no intervenir las comunicaciones privadas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no solamente está dirigido a las autoridades, sino a todos los gobernados, como se puede advertir en la siguiente tesis aislada:

COMUNICACIONES PRIVADAS. EL DERECHO A SU INVOLABILIDAD, CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO NOVENO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ES OPONIBLE TANTO A LAS AUTORIDADES COMO A LOS GOBERNADOS, QUIENES AL TRANSGREDIR ESTA PRERROGATIVA INCURREN EN LA COMISIÓN DE UN ILÍCITO CONSTITUCIONAL. Del análisis de lo dispuesto en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la misma contiene mandatos cuyos destinatarios no son las autoridades, sino que establece deberes a cargo de los gobernados, como sucede, entre otros casos, de lo dispuesto en sus artículos 2o., 4o. y 27, en los que la prohibición de la esclavitud, el deber de los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, así como los límites a la propiedad privada, constituyen actos u omisiones que deben observar aquéllos, con independencia de que el mandato constitucional constituya una garantía exigible a las autoridades y que, por ende, dentro de su marco competencial éstas se encuentren vinculadas a su acatamiento. En tal virtud, al establecer el Poder Revisor de la Constitución, en el párrafo noveno del artículo 16 de la Constitución general de la República, que las “comunicaciones privadas son inviolables”, *resulta inconcuso que con ello estableció como derecho fundamental el que ni la autoridad ni los gobernados pueden intervenir una comunicación, salvo en los casos y con las condiciones que respecto a las autoridades establece el propio numeral y, por tanto, la infracción de los gobernados a tal deber conlleva la comisión de un ilícito constitucional*, con independencia de los efectos que provoque o del medio de defensa que se prevea para su resarcimiento, en términos de la legislación ordinaria correspondiente.

Amparo en revisión 2/2000. Norma Angélica Medrano Saavedra. 11 de octubre del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Elena Rosas López. Novena Época Instancia: segunda sala; fuente:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII; diciembre de 2000; página: 428; tesis: 2a. CLX/2000; tesis aislada; materia(s): constitucional.

2. Artículo 20 constitucional

El artículo 20 constitucional se encuentra conformado por dos apartados: los derechos del inculcado y los de la víctima o del ofendido por algún delito en el desarrollo del procedimiento penal.

Este gran avance en el ámbito constitucional relacionado con la protección de las víctimas se dio hasta la reforma constitucional del 21 de septiembre de 2000, que “modificó sustancialmente el artículo 20 de la carta federal, que desde su texto original de 1917 había consagrado únicamente los derechos procesales del inculcado... El apartado B consagra por vez primera y de manera significativa los derechos fundamentales de la víctima o del ofendido por el delito”.¹²

El Ministerio Público tiene una función social muy relevante, la de salvaguardar y velar la existencia de un verdadero Estado de derecho. Ante ello, en un primer plano fue fundamental salvaguardar jurídicamente los derechos humanos del inculcado, objeto de diversas y crueles violaciones. Actualmente, se ha vuelto indispensable la protección de los derechos humanos de las víctimas y de los ofendidos por la realización de algún delito “con idéntico énfasis —en relación con los del inculcado— y a los de quienes forman la sociedad. No se olvide que éstos también tienen derechos ‘humanos’ merecedores de tutela: entre ellos el clásico derecho a la seguridad”.¹³

Un aspecto de suma importancia en relación con los derechos del inculcado, es el concerniente a la defensa de éste; puesto que sin la presencia del defensor en la declaración que rinda ante el Ministerio Público, ésta no tendrá valor probatorio alguno. Sobre la violación a estas disposiciones y por consiguiente a los derechos humanos del inculcado, Laura Gurza Jaidar señala que

...al presentarse la detención arbitraria o prolongada, o bien, en la búsqueda de que el presunto (sic) responsable “confiese su participación en los hechos delictivos” se priva con frecuencia el derecho prescrito. Se declara

¹² Fix-Zamudio, Héctor, *La función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 28.

¹³ García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, nota 11, p. 661.

y se incluye como parte de un formato preestablecido, que el detenido no quiso asignar defensor o persona de su confianza y que por tanto le fue impuesto por el Ministerio Público; o bien se recaban los datos de cualquier otro sujeto que en forma accidental se encuentra en el lugar o de algún otro de los detenidos y se incluye en el acta como asistente al declarante al constituirse en “persona de su confianza”, cuando en realidad no sabe ni siquiera el nombre del que le “asiste”.¹⁴

Un aspecto importante, se ve en las actuaciones de los órganos de control de cada una de las procuradurías, ya que deben realizar específicamente el trabajo que la ley les marca, en especial, en lo concerniente al envío de reserva de la averiguación previa, ya que constituye, sin duda, una violación a los derechos humanos del ofendido dentro del procedimiento penal,

...siendo constantes las revisiones que se efectúan a los Ministerios Públicos respecto de las indagatorias que tienen en trámite, por parte de los órganos de control de la misma Procuraduría; pareciera como si el motivo del envío a reserva fuese como una forma de ocultamiento de la realidad, las mandan a reserva alegando no contar con elementos suficientes, a fin de que no aparezcan en sus cuentas y con ello se ocasionan graves perjuicios a los ofendidos.¹⁵

3. *Artículo 21 constitucional*

En el artículo 21 de nuestra carta magna encontramos dos referencias relacionadas con el Ministerio Público; en el párrafo primero se otorga al Ministerio Público la competencia exclusiva de investigar y perseguir a los realizadores de un delito, mediante el apoyo de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. En este caso, no se trata de la

...función más importante, sino la más visible o notoria, y para muchos la más característica... El Ministerio Público como investigador de los hechos y de la participación delictuosa y como parte —con características especiales— en el proceso penal, tiene a su cargo acreditar que la vía legal

¹⁴ Gurza Jaidar, Laura, “Ministerio Público y derechos humanos. Segunda y última parte”, *Lex. Difusión y Análisis*, 3a. época, México, año III, julio de 1997, p. 15.

¹⁵ *Ibidem*, p. 17.

es un medio eficaz para la seguridad pública, y que la defensa social no necesita las 'vías de hecho' desprovistas de asidero jurídico, sino la repudia y se basta sin ellas.¹⁶

Por lo que respecta al párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución, se establece la impugnabilidad por vía jurisdiccional de las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal en los términos que la ley establezca para ello. En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia ha interpretado el artículo 21 en los siguientes términos:

ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA. En la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, se reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución. Del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en cuanto a la iniciativa en comento descuellan, como elemento preponderante, la determinación de hacer efectiva la seguridad jurídica de los gobernados en lo referente a las funciones que el Ministerio Público tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercer la acción penal, otorgando a aquéllos la oportunidad de impugnar las determinaciones respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal, para lograr, por un lado, que las víctimas de los delitos o sus familiares obtengan una reparación del daño; por otro, que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción, la representación social no cumpla con sus funciones constitucionales. A su vez, el dictamen emitido respecto de la iniciativa presidencial por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, que dio paso a la aprobación con modificaciones de la citada iniciativa, pone de relieve el *propósito legislativo de elevar al carácter de garantía individual el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la*

¹⁶ García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, nota 11, p. 658.

acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica. Esos antecedentes legislativos son reveladores del nacimiento de la garantía individual de impugnar las resoluciones de mérito, por lo que es factible lograr que, mediante el juicio de amparo, el Ministerio Público, por vía de consecuencia, ejerza la acción penal o retire el desistimiento.

Amparo en revisión 32/97. Jorge Luis Guillermo Bueno Ziaurriz. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván. Amparo en revisión 961/97. Alberto Santos de Hoyos. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXV/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y siete. Novena Época; instancia: Pleno; fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; tomo: VI, diciembre de 1997; tesis: P. CLXV/97; página: 25; materia: constitucional, penal.

4. Artículo 102 constitucional, apartado A

El artículo 102 constitucional se encuentra comprendido dentro del título tercero, capítulo IV denominado “Del Poder Judicial”, por lo que a diferencia de los artículos estudiados en los apartados anteriores, éste no pertenece a las llamadas “garantías individuales”, pues forma parte de lo que la doctrina conoce como “parte orgánica” de la Constitución.

No obstante, además de la organización que el artículo 102 apartado A de la Constitución brinda al Ministerio Público federal, en el párrafo segundo del mismo apartado se encuentra una garantía para todos los ciudadanos, en la que incumbirá a la institución en estudio la persecución, ante los tribunales de todos los delitos del orden federal, donde le corresponderá solicitar —de forma exclusiva— las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de ellos, y un aspecto de suma importancia en cuanto a la seguridad jurídica del inculcado: “hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita”, además de pedir la aplicación de penas e intervenir en todas las cuestiones que la ley determine. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en todos los casos que se refieran al ejercicio de la acción pe-

nal, corresponde de manera exclusiva al Ministerio Público, aunque la ley no confiera una autoridad específica para hacerlo, tal y como se advierte en la siguiente tesis aislada:

CONSIGNACIÓN DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES QUE INCURRAN EN LAS CONDUCTAS DELICTIVAS PREVISTAS EN LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSTITUYE UNA ATRIBUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. En la citada fracción XVII no se confiere a un específico órgano del Estado la atribución para consignar ante un Juez de Distrito a las autoridades responsables que incurran en alguna de las conductas delictivas mencionadas en ella. Por otra parte, *de la interpretación de los artículos 16, sexto párrafo, 21, primero y cuarto párrafos, y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Constituyente Permanente estableció como regla general que el ejercicio de la acción penal corresponde en exclusiva al Ministerio Público*. En ese sentido, se concluye que la facultad para consignar a las autoridades responsables que no suspendan el acto debiendo hacerlo o que admitan fianza ilusoria o insuficiente, recae en el Ministerio Público Federal; máxime que en todo caso, las excepciones a la mencionada regla general deben preverse expresamente en la propia Constitución, tal como sucede en la fracción XVI del referido artículo 107.

Consulta a trámite 1/2004-PL. Derivada de la petición de Elva López Heredia, relacionada con el recurso de queja 53/2004, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 8 de mayo de 2006. Mayoría de siete votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidentes: Juan Díaz Romero, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Encargado del engrose: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rafael Coello Cetina. El Tribunal Pleno, el veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número LII/2006, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil seis. Novena Época; instancia: Pleno; fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; tomo: XXIV, agosto de 2006; tesis: P. LII/2006; página: 11; materia: Común; tesis aislada.

5. Artículo 107 constitucional, fracciones XI y XV

El artículo 107 de la Constitución se encuentra comprendido dentro del Título Segundo, Capítulo IV, “Del Poder Judicial” y señala los casos en que el Ministerio Público —en su carácter de representante del interés social— debe intervenir en los juicios de amparo.

Así, la fracción IV ordena al promovente de una demanda de amparo entregar copia de la misma para “las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente”.

La fracción XV del artículo 107 constitucional resulta de importancia al declarar como parte en los juicios de amparo al Ministerio Público, enfatizando su función de protector de los intereses de la sociedad, pues aun el Ministerio Público puede abstenerse de intervenir en el juicio de amparo, si considera que éste carece de interés público.

La inclusión del Ministerio Público como parte en el juicio de amparo obedece a que mediante éste se protegen los derechos humanos,¹⁷ entendido esto a partir de dos vertientes: por un lado la responsabilidad del Ministerio Público de velar por el exacto cumplimiento de las normas legales aplicables en el juicio de amparo y, en un segundo aspecto, por la responsabilidad que el Ministerio Público pueda tener dentro del desarrollo de sus funciones administrativas en la tarea de investigador y persecutor en el procedimiento penal.

La Suprema Corte de Justicia ha reconocido de manera jurisprudencial el carácter de parte en el juicio de amparo del Ministerio Público, por lo que puede interponer incluso revisión en el amparo contra leyes:

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. ES PARTE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS Y PUEDE INTERPONER LA REVISIÓN AUN EN AMPARO CONTRA LEYES, SÓLO CUANDO LA MATERIA DE LA LEY IMPUGNADA AFECTE SUS ATRIBUCIONES. El artículo 5o., fracción IV, de la Ley de Amparo, reformada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, establece que *el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, con facultades para intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala*

¹⁷ En el caso del juicio de amparo como protector de los derechos humanos véase Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 619-666.

dicho ordenamiento; por tanto, el Ministerio Público está facultado para interponer el recurso de revisión, aun en amparo contra leyes, pero ello no significa que tenga legitimación para interponerlo *ad libitum* ni en todos los casos, sino únicamente cuando la Constitución o las leyes le encomiendan la defensa de un interés específico como propio de su representación social, pues aun cuando los artículos 2o., 3o., fracción I y 10, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, le señalan genéricamente la tarea de velar por el orden constitucional, ésta debe interpretarse sin demérito de los principios que rigen todo juicio y, en especial, el de amparo, en cuanto que las partes sólo están legitimadas para interponer los recursos en contra de las resoluciones que afecten el interés que respectivamente les corresponde. Por tanto, el Ministerio Público Federal está legitimado para interponer el recurso de revisión tratándose de las disposiciones contenidas en el artículo 102 constitucional y en los ordenamientos penales y procesales relativos que le otorgan atribuciones para perseguir ante los tribunales los delitos del fuero federal, lo mismo que en todos aquellos casos y materias en que el orden legal le señala específicamente a dicho representante de la sociedad, la defensa de un interés. Por el contrario, si con la sola invocación genérica o abstracta de defender el orden constitucional, se aceptara que el Ministerio Público puede interponer la revisión en el juicio de garantías a su libre voluntad y en cualquier caso, se estaría desfigurando el concepto del interés en sí, el cual ya no estaría sujeto a la comprobación objetiva de los supuestos de la norma, sino a la expresión subjetiva del recurrente, además de que tratándose del amparo contra leyes, trastornaría el equilibrio procesal de las partes en perjuicio del quejoso, en virtud de que su intervención sólo vendría a reforzar la posición de las autoridades responsables, tanto de las que expiden, como de las que promulgan las leyes.

Tesis de jurisprudencia número 4/91 aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el jueves diez de enero de mil novecientos noventa y uno. Unanimidad de veinte votos de los señores ministros: Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. México, D.F., a 14 de enero de 1991; Genealogía: *Gaceta* número 37, enero de 1991, página 53. Apéndice 1917-1995, Tomo VI,

Primera Parte, tesis 337, página 226. Octava Época; instancia: Pleno; fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; VII, enero de 1991; página: 17; tesis: P./J. 4/91; jurisprudencia materia(s): común.

De lo anterior, se enfatiza las funciones de protección de las garantías individuales que debe guardar el Ministerio Público, por lo que resulta, realmente deplorable, aquellos casos en que los funcionarios que lo integran, incurrir en alguna responsabilidad constitucional o penal, por transgredir dichas prerrogativas, que como se verá *infra*, constituyen verdaderas violaciones a los derechos humanos.

IV. EL DEBIDO PROCESO LEGAL EN LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y SU RELACION CON EL MINISTERIO PÚBLICO

Esta Convención, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969, contiene el reconocimiento de derechos fundamentales del hombre, manifestados en diversas formas, en donde resulta relevante para efectos del presente estudio, los concernientes al debido proceso legal.¹⁸

No se puede hablar de una definición uniforme de *debido proceso legal*, sin embargo, es posible advertir los elementos que lo integran. A decir de Cipriano Gómez Lara, el debido proceso legal se conforma por el “conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados”.¹⁹

En el mismo sentido proteccionista de los derechos humanos, Rosa Angélica del Valle, apunta que el “debido proceso legal es el instrumento idóneo de tutela de la dignidad humana, supremo valor que fundamenta todos sus derechos y deberes”. Como se puede apreciar, la autora enfatiza el aspecto adjetivo de la institución en comento, que tiene especial relevancia en lo que al Ministerio Público se refiere.

¹⁸ Un interesante y amplio estudio sobre el debido proceso legal, lo realiza el doctor Sergio García Ramírez: “El debido proceso. Concepto general y regulación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 117, México, septiembre-diciembre de 2006, pp. 637-670.

¹⁹ Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, nota 5, p. 345.

Cualquier acto que disminuya o afecte, en cierta medida los derechos fundamentales y las garantías de los gobernados, tiene que ser realizado conforme a los principios que en conjunto conforman —como he señalado— el debido proceso penal, que a su vez, representa un derecho humano.

Para aclarar el contenido de los derechos que de manera conjunta constituyen el debido proceso legal, Cipriano Gómez Lara apunta que son, en lo que se refiere a derechos fundamentales, los siguientes: 1) acción judicial y acceso a tribunales; 2) acción contra la administración pública; 3) tutela jurisdiccional efectiva; 4) derecho a un juicio justo y público; 5) defensa y contradictorio; 6) derecho a la prueba; 7) asistencia jurídica gratuita; 8) independencia e imparcialidad de los jueces. Por lo que respecta a principios y garantías estructurales, consisten en: 9) iniciativa procesal y principio dispositivo; 10) impulso procesal; 11) carga de las alegaciones y de la prueba; 12) no contestación de los hechos; 13) buena fe y lealtad procesal; 14) dirección del proceso; 15) oralidad; 16) publicidad de las audiencias; 17) libre convencimiento; 18) ilicitud de las pruebas. Relacionado con las impugnaciones en el debido proceso, éstas deben contener los siguientes principios: 19) obligación de motivación; 20) doble instancia; 21) medios de impugnación; 22) recurso extraordinario ante las cortes supremas. Finalmente, se deben contener las garantías de los derechos y de las libertades fundamentales, que consisten en: 23) control de constitucionalidad de las leyes y de las normas con fuerza de ley, y 24) amparo. Recurso constitucional directo.²⁰

Por consiguiente, cualquier investigación o actuación que lleve a cabo el Ministerio Público, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, debe estar sujeta con respeto en los derechos fundamentales del hombre, al ser considerado el debido proceso legal, en su conjunto, como un derecho humano.

Como se puede advertir, dentro de los derechos que conforman el debido proceso legal, se contienen obligaciones que debe guardar el órgano acusador, en específico, el Ministerio Público, al iniciar un procedimiento de carácter penal.

El aspecto que interesa para las actuaciones del Ministerio Público en el ejercicio de sus atribuciones ya constitucionales —y más allá de los límites de éstas, impuestas por el derecho internacional— son las concer-

²⁰ *Ibidem*, pp. 346-351.

nientes a las que conforman, a decir de Sergio García Ramírez, el debido proceso adjetivo.²¹

En el mismo orden de ideas, la Convención Americana contiene un artículo específico que se refiere a las garantías judiciales, y otro concerniente al derecho a la protección judicial, plasmados en los artículos 8o. y 25, respectivamente. Sin embargo, para lograr la existencia de un debido proceso legal debe realizarse una interpretación integradora de los derechos que se contienen en diversos artículos de la propia Convención, por lo que los preceptos concernientes a las garantías judiciales y procesales, deben ser ajustados al derecho a la vida (artículo 4o.), derecho a la integridad personal, separación física de procesados y sentenciados, así como del establecimiento de tribunales especializados en relación con los menores sujetos a un proceso (artículo 5o.).²²

En la cuestión interpretativa de la Convención Americana, existen claras obligaciones de lo que el órgano acusador —Ministerio Público— está obligado a resguardar, así, para Sergio García Ramírez:

De notable importancia en este campo es el artículo 7o., correspondiente al derecho a la libertad personal, frecuentemente afectado a través de actos previos al enjuiciamiento penal, vinculados con éste o integradores del proceso: privación de la libertad (párrafo. 2), exclusión de detenciones arbitrarias (párrafo. 3), que guarda relación con la Convención Interamericana sobre desaparición Forzada de Personas, de 1994, información sobre las razones de la detención y los cargos formulados (párrafo. 4), control judicial y plazo razonable (párrafo. 5) —diferente del plazo razonable para el conjunto del enjuiciamiento—, y decisión judicial acerca de la legalidad de la medida (párrafo. 6).

Como se puede advertir, muchas de las disposiciones que se contienen en la Convención Americana, se encuentran, a su vez, plasmadas dentro de las garantías individuales contenidas en la Constitución mexicana, en consonancia con los artículos 1o. y 2o. de la misma, que confirma el ca-

²¹ “Sus méritos derivan de la conformidad entre el enjuiciamiento y la ley, pero también entre ambos y la justicia. Esto conduce a establecer un tipo de proceso que tribute a la justicia, es decir, un *juicio justo*. Bajo el concepto de debido proceso se reúnen y consolidan, pues, diversos derechos del justiciable”. García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, nota 18, pp. 658 y 659.

²² *Ibidem*, p. 659.

rácter complementario de los diversos instrumentos internacionales referidos a los derechos humanos, sin que esto signifique que sean normas jerárquicamente inferiores.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Uno de los fines del derecho es la protección y convivencia armónica de la sociedad. Al respecto, el Ministerio Público realiza un papel fundamental al ser el encargado de la observancia y exacto cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas que se encuentren sujetas a un procedimiento penal, e incluso de otras instituciones que repercuten en el ámbito social.

A la vez, existe todo un marco constitucional de protección de los derechos tanto de los inculpados como de las víctimas u ofendidos por el delito, en especial en el artículo 20, apartados A y B, que forman parte integrante del capítulo de garantías individuales. Por ello, los funcionarios que actúen en contravención a las disposiciones constitucionales, claramente incurren en responsabilidad, y deben ser procesadas ya sea mediante el juicio de amparo, e incluso por la vía penal, en lo concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos.

El sistema americano de protección de los derechos humanos establece todo un conjunto de prerrogativas que de manera integral conforman el debido proceso legal, que transplantado al plano penal fija obligaciones en la actuación del Ministerio Público y, en general, de cualquier autoridad que realice funciones acusatorias, por lo que en el caso de la violación de los derechos plasmados en la Convención Americana, el Estado será jurídicamente responsable, a través de las instancias que conforman todo el sistema americano, encabezado por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

VI. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 7a. ed., México, Porrúa, 1972.

FIX-FIERRO, Héctor, "Comentario al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, H. Cá-

- mara de Diputados. LV Legislatura-Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
- , “Comentario al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- , *La función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- , “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “El debido proceso. Concepto general y regulación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 117, septiembre-diciembre de 2006.
- , “Derechos humanos, salud y práctica médica”, *Estudios Jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- , “Reflexiones sobre el Ministerio Público: presente y futuro”, *Estudios Jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, “El debido proceso como derecho humano”, *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (coord.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- GURZA JAIDAR, Laura, “Ministerio Público y derechos humanos. Segunda y última parte”, *Lex. Difusión y Análisis*, México, 3a. época, año III, julio de 1997.
- HERDEGEN, MATTHIAS, *Derecho internacional público*, México, Konrad Adenauer Stiftung-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael, “Los derechos humanos, las garantías individuales y las situaciones de indiciado, procesado, acusado, sentenciado y reo”, *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, año XLIX, núms. 1-12, México, enero-diciembre de 1983.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, CARBONELL, Miguel (coord.), “Derechos Humanos”, *Diccionario de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.