

485

2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

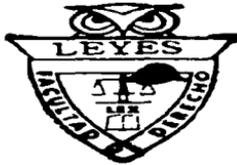
FACULTAD DE DERECHO

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA FORMACION PROFESIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO DE LA FEDERACION



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA LOURDES MARIA MONTOYA DE LA ISLA



CD. UNIVERSITARIA, D.F.

1997

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera LOURDES MARIA MONTOYA DE LA ISLA inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LOS DERECHOS HUMANOS Y LA FORMACION PROFESIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN LA FEDERACION" bajo la dirección de la Lic. Rosa María Gutiérrez Rosas para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas en oficio de esta fecha me manifiesta haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales puplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. Junio 5 de 1997.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

elav.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LOS DERECHOS HUMANOS Y LA FORMACION PROFESIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN LA FEDERACION" elaborada por la alumna LOURDES MARIA MONTOYA DE LA ISLA.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. Junio 5 de 1997.

LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

elsv.

**A MIS PADRES, INCANSABLES COMPAÑEROS Y AMIGOS,
SIEMPRE A MI LADO, POR ENSEÑARME CON SU EJEMPLO E
INFINITO AMOR EL CAMINO A SEGUIR. TODA LA VIDA NO
SERÍA SUFICIENTE PARA AGRADECERLES TANTO CARINO Y
SU APOYO.
¡LO LOGRAMOS!**

**A XAVIER, MITAD DE MI, EL MEJOR REGALO QUE
PUDE RECIBIR DE MIS PADRES, PORQUE NO CONCIBO
SIQUIERA RESPIRAR SIN SABERTE CONMIGO.
GRACIAS POR ENSEÑARME DÍA A DÍA EL SIGNIFICADO
DE LA PALABRA HERMANO.**

**A MI FAMILIA, ESPECIALMENTE A LA TÍA ROSA, POR
COMPARTIR CADA INSTANTE DE MI VIDA,
¡QUE SUERTE LA MÍA LLEVAR SU SANGRE!**

**A LA FAMILIA REYNOSO, POR TANTO CARINO Y
POR HABER SIDO DESDE SIEMPRE MI SEGUNDA
FAMILIA.**

**A MIS AMIGOS, NO PUEDO ESTAR MÁS AGRADECIDA
CON LA VIDA POR HABERLOS PUESTO EN MI CAMINO.
ESPERO SIEMPRE SER DIGNA DE USTEDES.**

**A MIS MAESTROS, PARTICULARMENTE A LA LIC.
ROSA MA. GUTIÉRREZ ROSAS, POR SU ENTREGA Y
DEDICACIÓN, POR ENSEÑARME A QUERER Y A
RESPECTAR LAS AULAS DE "NUESTRA" FACULTAD.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO, POR CONCEDERME EL HONOR DE FORMAR
PARTE DE ELLA Y BRINDARME LA OPORTUNIDAD DE SER
ORGULLOSAMENTE EGRESADA DE LA MÁXIMA CASA DE
ESTUDIOS, CRISTALIZANDO EL MAYOR DE MIS SUEÑOS:
SER ABOGADA.**

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	---

CAPÍTULO I ANTECEDENTES INTERNACIONALES

1.1	Definición de Derechos Humanos y Garantías Individuales.....	3
1.2	Los Derechos Humanos en los Estados Orientales, Roma, Grecia, Edad Media, Inglaterra, España, Francia y Estados Unidos de Norte América.....	12
1.3	Las Tres Generaciones de los Derechos Humanos.....	22
1.4	El Ombudsman y sus funciones.....	30
1.5	Los Derechos Humanos y los Instrumentos Internacionales.....	37

CAPÍTULO II ANTECEDENTES NACIONALES

2.1	Constitución Española de Cádiz; 1812.....	57
2.2	Los Sentimientos de la Nación; 1813.....	60
2.3	Constitución de Apatzingán; 1814.....	60
2.4	Constitución Federal de 1824.....	61
2.5	Las Siete Leyes de 1836.....	63
2.6	Bases Orgánicas de 1843.....	64
2.7	La Constitución de 1857.....	65
2.8	La Constitución de 1917.....	69

CAPÍTULO III EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

3.1	Antecedentes Históricos.....	77
3.1.1	Epoca Clásica.....	77
3.1.2	La Edad Media.....	81

3.1.3	Epoca Moderna.....	83
	a) Francia	
	b) España	
3.2	Antecedentes en México.....	
3.2.1	Epoca Precolonial.....	85
3.2.2	Nueva España.....	87
3.2.3	México Independiente.....	90
3.2.4	Evolución del Ministerio Público.....	92
3.2.5	El Ministerio Público en la Constitución de 1917.....	95
3.2.6	Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público.....	97
3.2.7	Definiciones del Ministerio Público.....	100
3.8	El Ministerio Público de la Federación y sus facultades	
3.3.9	La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.....	104
3.4	La educación de los Derechos Humanos y la Formación Valoral del Ministerio Público de la Federación.....	111
3.5	Código de Conducta y Mística Institucional de la Procuraduría General de la República.....	116

CAPÍTULO IV DERECHOS HUMANOS Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

4.1	Violaciones de Derechos Humanos y Actitudes Violatorias de Derechos Humanos.....	129
4.2	Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la Procuraduría General de la República.....	132
4.3	La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Procedimiento de Queja.....	134
4.4	La Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República y la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones.....	139

4.5	Dirección General de Protección de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República y el Procedimiento Administrativo.....	142
4.6	Acuerdo entre la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia y la Federación de Organismos Públicos de Protección y defensa de los Derechos Humanos.....	150
	CONSIDERACIONES FINALES.....	152
	APÉNDICE.....	157
	BIBLIOGRAFÍA.....	162

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto, por un lado, brindar una visión real de los derechos humanos, no como una simple "moda" como se les ha calificado en ocasiones, sino analizando la forma en que nacieron y como se han desarrollado en nuestra legislación, y por otro lado, evidenciar la importancia de que los servidores públicos, y me refiero en este trabajo particularmente al Ministerio Público de la Federación, tomen conciencia del respeto a los derechos básicos de carácter universal que son: la vida, la libertad y la dignidad; los cuales nos permiten alcanzar un desarrollo pleno como personas, haciendo uso de nuestras cualidades humanas, nuestro talento, nuestra inteligencia y nuestra conciencia en beneficio de la sociedad.

Mediante este trabajo propongo un análisis de los valores contenidos en la legislación, en una connotación más amplia y profunda que la simple lectura, con el objeto de que el Ministerio Público de la Federación recupere y clarifique los valores personales que necesariamente se proyectan sobre la vida cotidiana como seres humanos, como servidores públicos; de tal manera que se contrarresten aquellas actitudes y prácticas violatorias de los derechos humanos.

Del mismo modo, presento una breve investigación del nacimiento y desarrollo del Ministerio Público de la Federación y un análisis de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Contraloría Interna de la propia Procuraduría General de la República, encargados entre otras cosas, de salvaguardar los derechos humanos de los particulares pero también del propio Ministerio Público de la Federación y otros servidores públicos. Razón por la que incluyo una descripción de los procedimientos aplicables en caso de presentarse una violación a los Derechos Humanos tanto en la Comisión Nacional de derechos

humanos como en la Procuraduría General de la República a través de su Contraloría Interna.

Según el artículo 108 de nuestra Carta Magna, *es Servidor Público en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública*; el gobernado tiene derecho a recibir del servidor público un servicio oportuno, adecuado, eficaz, honesto y con apego a la ley. El Ministerio Público de la Federación por la naturaleza de sus funciones, tiene la capacidad de afectar la dignidad y la libertad de los demás, responsabilidad que debe asumir concientemente, además de analizar de forma cuidadosa las leyes que limitan su forma de acción y orientan a ejercer de acuerdo a un respeto profundo a los derechos humanos, situación que en repetidas ocasiones se olvida durante el ejercicio del servicio confiado.

La crisis en la que vivimos actualmente no se reduce a lo económico y a lo político, sino que involucra lo social y entraña una crisis de valores muy profunda de carácter ético y moral. Por esta razón hago hincapié en la importancia de la educación y formación profesional del Ministerio Público de la Federación en el ámbito de los derechos humanos, ya que la ley no llega donde es capaz de llegar la moral y las actitudes como servidores públicos.

Por ello, quienes por nuestra profesión de alguna manera estemos involucrados en la procuración de justicia, debemos estar resueltos a sembrar valores en la formación de hoy, para que los mexicanos del mañana cosechen en oportunidades, progreso, crecimiento, bienestar, democracia y justicia.

CAPÍTULO I

I. ANTECEDENTES INTERNACIONALES

1.1 DEFINICIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS INDIVIDUALES

El ser humano a través de la historia, ha mantenido una constante preocupación por que las autoridades respeten sus derechos fundamentales y naturales. Sin embargo, cumplir este objetivo es imposible sin saber qué son los derechos humanos, puesto que no se estaría en posibilidad de exigir a las autoridades un respeto total y cabal a nuestros derechos si no los conocemos.

En una primera idea, pudiera definirse a los derechos humanos diciendo que son las prerrogativas o privilegios que goza el hombre por el solo hecho de tener esa condición, siendo oponibles ante el Estado y sus autoridades, así como frente a otros individuos o particulares.¹

Algunos autores sostienen que los derechos humanos solo se hacen valer frente al Estado, al respecto, Alberto del Castillo del Valle, dice que tales derechos también son oponibles frente a cualquier otro sujeto de derecho aunque éste no sea una autoridad pública ni sea el Estado. De tal forma que tanto El Estado y sus autoridades como los gobernados deben respetar y observar los derechos humanos de toda persona. Por lo tanto, ejemplifica el autor, que: *"ninguna persona humana en su calidad de gobernado o particular puede denigrar a otra, porque ésta es titular de derechos humanos oponibles a todo mundo y para el caso de actualizarse su violación, procederá un juicio civil en que se demandará el pago de una*

¹ Alberto del Castillo del Valle *"Algunas acciones que debiera ejercitar la Comisión Nacional de Derechos Humanos"* Gaceta 71, junio de 1996. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1996. p.35

indemnización por el daño pecuniario y/o moral causado al actor (que es una persona física), quien promoverá la demanda respectiva en contra de otra persona física o humana que no tiene la condición de autoridad ni es el Estado".

Así las cosas, diversos medios protegen los derechos que el hombre tiene por el solo hecho de ser tal, para hacerlos realidad frente al Estado y sus autoridades, pero también para que imperen frente a los demás sujetos de derecho. Es decir, su observancia no debe obligar únicamente al Estado sino también a los particulares.

Antonio Carrillo Flores por su parte, dice que los derechos del hombre son aquellos que reconoce el orden jurídico de un país determinado, dándoles normalmente un rango especial, bien sea por las normas que los definen o por los sistemas que se establecen para su salvaguardia. Menciona también, que los derechos del hombre son valores que señalan lo que es natural y justo, pero además exigen aquellas condiciones de vida sin las cuales, en cualquier fase histórica dada de una sociedad, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos.²

Para Alberto del Castillo, la diferencia que se desprende del sujeto obligado a respetar el mencionado derecho, deriva del cuerpo normativo que lo contempla. De tal suerte que, la Constitución a través las garantías individuales tutela los derechos humanos que obligan al Estado o a una autoridad pública; pero si estos derechos obligan a los particulares, entonces será un *derecho a la personalidad*, figura contemplada en el derecho civil.

² Camillo Flores Antonio, "La Constitución, la Suiprema Corte y los Derechos Humanos" Editorial Porrúa, Segunda Edición. México. 1980. p.186

De acuerdo a lo anterior, una garantía individual o un derecho de la personalidad representan un medio de tutela de un derecho humano, oponible frente al Estado, sus autoridades y los demás gobernados, de tal suerte que la diferencia entre derechos humanos, garantías individuales y derechos de la personalidad, radica en que los derechos humanos existen independientemente de si están contemplados en la legislación o no, es decir, son derechos que el hombre tiene solo por el hecho de ser tal, mientras que las garantías individuales y los derechos de la personalidad fueron creados para tutelar estos derechos.

Al respecto, retomando las palabras de Alberto del Castillo del Valle (*Op. Cit.*):

" el derecho humano es el objeto de protección de las garantías individuales y de los derechos de la personalidad" y conviene en que no es lo mismo el derecho humano que la garantía individual, puesto que el derecho humano es anterior a la legislación y la garantía individual es posterior a la misma. Igualmente, dice el citado autor que el derecho humano existe, independientemente de la garantía individual, en caso contrario existiría una distinción atroz entre los seres humanos y ejemplifica que tal caso sería como aseverar que *"los mexicanos gozamos de mayores derechos humanos que los cubanos, porque en nuestra Constitución se nos permite expresarnos libremente en cualquier materia, en tanto que en Cuba no se tiene esa libertad tan amplia de la que somos titulares los habitantes de México"*.

De conformidad con lo anterior, debe hacerse hincapié en que la discriminación es un término que no tiene cabida en el respeto y debida observancia de los derechos, pues particularmente, el objeto de titular los derechos humanos es favorecer a todo ser humano sin importar la raza, condición social, poder adquisitivo, edad, sexo, religión, nacionalidad,

etcétera. Así las cosas, toda persona que tenga la calidad de ser humano, es titular de tales derechos, los cuales puede hacer valer frente al Estado, sus autoridades y los demás sujetos de derecho.

Hechas las anteriores distinciones entre derechos humanos y garantías individuales, es de señalarse que en México, siguiendo la tradición de diversos sistemas jurídicos internacionales dados a lo largo de la historia, se han regulado las garantías individuales como medios de tutela o protección de esos derechos y a su vez, se han previsto procesos judiciales para hacer efectivas esas garantías frente a los actos de las autoridades públicas.³

Debo considerar la definición que de derechos humanos da el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su artículo 6°:

".....se entiende que los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México".⁴

Es importante destacar que de esta concepto se enfatiza que *los Derechos Humanos son inherentes al ser humano*, es decir que no son otorgados por un mero designio del legislador, sino que sencillamente le son reconocidos, al respecto, el texto del artículo 1° de la Constitución Federal de 1857 sostuvo que:

³ Camillo Flores Antonio, *Op. Cit.* p. 186

⁴ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

"El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de la instituciones".

En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorgó aquella Constitución, de esta manera, el Constituyente de 1856-1857 distinguió claramente los derechos del hombre y las garantías individuales.⁵

Definir el concepto como tal de derechos humanos, resulta una labor nada sencilla puesto que en cada fuente consultada varía desde algunas palabras en la definición hasta ser casi completamente diferente dependiendo en el criterio del autor, por ello cito algunas otras opiniones:

Se dice que no existe un concepto unitario de derechos humanos ya que es un nombre de uso generalizado que remite a una significación de contornos imprecisos, cuya determinación corre el riesgo de quedar condicionada por la opinión que se tenga sobre su origen, su fundamento, su naturaleza y su alcance. De ahí que la pretensión de establecer un concepto preciso de estos derechos tenga que atravesar inevitablemente el análisis de las definiciones que dan testimonio de las variadas fases de su mutable existencia.⁶

José Castán Tobeñas dice que se puede definir como:

"...los llamados derechos del hombre como aquellos derechos fundamentales de la persona humana - considerada tanto en su aspecto individual como

⁵ Alberto del Castillo del Vallo. *Op. Cit.* p. 36

⁶ Carlos R. Terrazas. *"Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México"*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1993 p. 29.

comunitario- que corresponden a éste por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común.”⁷

Asimismo, se ha hablado que los derechos del hombre se refieren a aquellas libertades fundamentales que adhieren a la dignidad humana, derechos universales que pertenecen a todo ser humano, independientemente de espacio geográfico y tiempo, sin distinguir el color de la piel, el sexo, el origen o nacimiento. En fin, derechos que amparan el dominio más íntimo en la vida espiritual del ser humano.⁸

Bajo esta misma tendencia se ha dicho que los derechos humanos son algo que toda persona posee. No son derechos que el hombre adquiere por realizar determinado trabajo, por representar cierto papel o desempeñar ciertos cargos. Le corresponden simplemente porque es un ser humano.

Como lo expresó Jacques Maritain, citado por Maurice Cranston donde indicó:

“ la persona humana tiene derechos por el hecho de ser una persona, un todo, la dueña de si mismo y de sus actos y la cual, en consecuencia no es meramente un medio para lograr un fin, sino un fin de por sí , un fin que tiene que ser tratado como tal, en virtud de la ley natural, la persona humana tiene derecho a ser respetada, ella es el sujeto de los derechos, los posee; estas son las cosas que

⁷ José Castán Tobeñas, “Los derechos del Hombre” Revista General de Legislación y Jurisprudencias. T. LVIII, año CXXVIII, Madrid, España. - pp 13-14

⁸ Humberto J. la Roche. “Algunas consideraciones sobre los derechos del hombre y su protección jurídica” Revista de la Facultad de Derecho, año XII no. 36 1972 Maracaibo, Venezuela. p.29

se le deben a un hombre por el hecho mismo de ser hombre."⁹

De igual manera Arnold J. Lien, en su obra "Diversas consideraciones relativas a la naturaleza y al logro de los derechos del hombre" menciona que se ha considerado que, los derechos del hombre son derechos universales o propiedades de los seres humanos como tales seres humanos o como individuos del género humano, inherentes al ser humano dondequiera que se encuentre, sin distinción de época, lugar, color, sexo, origen ni medio ambiente. Dice que son en realidad la clave de la dignidad del hombre.¹⁰

La Comisión de la UNESCO presidida por Edvard H. Carr, elaboró la concepción moderna de los Derechos Humanos afirmando que son:

*"aquellas condiciones de vida sin las cuales en cualquier fase histórica dada de una sociedad los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos."*¹¹

El profesor Angel Sánchez de la Torre, acentuando las ideas del valor y la dignidad del ser humano afirma que:

⁹ Maurice Cranston, "¿Qué son los Derechos Humanos?", en Facetas, no. 66, Washington D.C., EUA. 1954. p. 58
¹⁰ Arnold J. Lien, "Diversas consideraciones relativas a la naturaleza y al logro de los derechos del hombre", en los Derechos del Hombre; estudios y comentarios en torno a la Nueva Declaración Universal., Fondo de Cultura Económica, México. 1981. p. 28
¹¹ Antonio Carrillo Flores. "La naturaleza de los Derechos Humanos" Revista mexicana de justicia vol. IV, no. 1 enero-mar. 1986 Procuraduría General de la República; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Instituto Nacional de Ciencias Penales, México. 1986. P. 107

*"los Derechos Humanos indican aquel mínimo indispensable de libertades sin las cuales no podríamos atribuir una específica dignidad social a nadie."*¹²

Otra concepción de los Derechos Humanos es como el 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 colectivamente¹³.

En esta misma tendencia, Eusebio Fernández, en su obra "El problema del fundamento de los Derechos Humanos" dice que:

*"Los Derechos Humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deberán ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".*¹⁴

Al hablar de derechos humanos se debe subrayar que son derechos fundamentales por estar estrechamente conectados con la idea de dignidad humana y son al mismo tiempo las condiciones de su desarrollo; en ningún caso la idea de que existen derechos fundamentales que todo hombre posee, implica reivindicar una

¹² José Castán Tobeñas, *Op. Cit.* p. 769

¹³ Jesús Rodríguez y Rodríguez, "Diccionario Jurídico Mexicano" Tomo D-H, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa S.A. / UNAM, México, 1987. p. 1.063

¹⁴ Eusebio Fernández, "El problema del fundamento de los Derechos Humanos", Anuario de los Derechos Humanos no. 1 ene., Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, España. 1981. P. 91

tabla interminable de derechos sin ningún tipo de control en su reconocimiento, sino que se refiere solamente a los derechos más esenciales con relación al pleno desarrollo de la dignidad humana como forma de vida y reconociendo que la salvaguarda de los derechos humanos ha sido siempre la dignidad del hombre. Esta dignidad es una cualidad intrínseca del hombre y brota de su naturaleza viva, como ente moral y espiritual, sean cuales fueren sus condiciones étnicas, geográficas, económicas o políticas, y por ello es anterior y superior a cualquier legislación positiva.

Cuando unas reglas desconocen la dignidad de la persona humana, entonces esas reglas no son propiamente normas jurídicas porque la norma supone esencialmente un destinatario humano.

Es una realidad la inscripción de los derechos esenciales de la persona humana en las constituciones, pero poco sirven las declaraciones de los derechos si no van acompañadas de las garantías que aseguren su eficacia. De este modo, al quedar consagrados por el texto constitucional los principales medios procesales a través de los cuales pueden reclamarse la protección de los derechos humanos fundamentales, el problema de las garantías jurisdiccionales de éstos, resulta ligado al de la defensa de la constitución misma o sea al de la llamada jurisdicción constitucional.¹⁵

Garantía equivale en su sentido lato, a aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguarda o apoyo. Isidro Montiel y Duarte, afirma que todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de las individuales.¹⁶

¹⁵ Carlos R. Terrazas. *Op. cit.* p.35

¹⁶ Isidro Montiel y Duarte, "Estudios sobre Garantías Individuales" Editorial Porrúa. México, 1972. p.26

Analizando las definiciones y opiniones de tan diversos autores citados concluyo con que no es lo mismo el objeto que garantiza, en este caso la garantía; que la materia garantizada, es decir los derechos humanos. Cabe mencionar que las garantías individuales no se consignan únicamente para el hombre o persona física, ni sólo protegen sus derechos, sino que se extienden a todo ente jurídico. Así podemos considerar a las garantías individuales como aquellos elementos

jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad siempre dentro del ámbito de la dignidad.

1.2 LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS ORIENTALES, ROMA, GRECIA, EDAD MEDIA, INGLATERRA, ESPAÑA, FRANCIA Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Las garantías constitucionales, aunque muchas de ellas son inherentes a la persona, no siempre han sido reconocidas, sino que su aceptación se ha realizado y entendido en diversos momentos históricos, es por eso que menciono de manera muy breve los antecedentes externos o internacionales para tener una idea más clara del presente trabajo.

A. TIEMPOS PRIMITIVOS Y ESTADOS ORIENTALES

En las épocas primitivas no existían garantías, puesto que en estos tiempos no había Estados, por lo que no podemos hablar tampoco de la existencia de autoridades.

En cuanto a los Estados orientales, aunque ya existían autoridades; no se les reconocía a los gobernados derechos subjetivos públicos o garantías constitucionales.

B. ROMA

Es de llamar la atención que en el siglo V A.C. se expidió un ordenamiento de mucha importancia, como lo fue la Ley de las Doce Tablas, cuyo contenido era extenso y variado, pues encontramos derechos referentes a las sucesiones, a la familia, a las cosas, el penal, el procesal, etcétera. Entre todo esto hallamos algunos derechos que podemos considerar como cimiento de lo que ahora tenemos como garantías, por ejemplo, la igualdad de todos ante la ley.

Por otro lado, el ciudadano romano tenía el *Estatus Libertatis*, compuesto de derechos civiles y políticos; pero no tenía derechos públicos, oponibles al Estado y que le permitieran, defenderse de las violaciones que cometieran en su contra las autoridades estatales.¹⁷

C. GRECIA

En este Estado el ciudadano tenía su esfera jurídica completa, en cuando a los derechos civiles y políticos; pero no tenían derechos oponibles a las autoridades en cuanto a tales, es decir carecían de garantías y derechos humanos.¹⁸

D. EDAD MEDIA

Aquí nos encontramos que para su estudio se divide en tres períodos, o épocas:

¹⁷ Margarita Herrera Ortiz. "Manual de Derechos Humanos". Editorial PAC. Primera Edición. México. 1991. p.21

¹⁸ IDEM

- 1.- El de las invasiones
- 2.- El feudal
- 3.- El municipal

1.- En la *Época de las Invasiones*, como su nombre lo indica, todas las tribus que lograban asentarse en un territorio, en algún momento, eran invadidas por otras tribus, impidiendo con ello la estabilidad política y económica; como consecuencia se puede decir que no había derecho.

2.- En la *Época Feudal*, encontramos que el *año* y señor de predios rústicos y urbanos, era el señor feudal; pero no sólo tenía en propiedad tierras, sino también las personas que en ella habitaban.

Lo que sucedió fue que los siervos, debían obediencia ciega a los señores feudales y, como consecuencia, éstos mandaban en todos los órdenes de la vida, por lo cual no es posible hablar de derechos oponibles a la máxima autoridad.

3.- Posteriormente, el feudalismo se debilita y como resultado el señor feudal concede libertad a sus siervos, para lo cual extendía una carta, en la que otorgaba la independencia y con ello su calidad de personas libres. De esta manera los siervos fueron formando ciudades, a las cuales se les dio el nombre de municipios y al derecho contenido en las cartas, se le nombró *Derecho Cartulario*, a éste podemos considerarlo aunque sea en forma incipiente, como un antecedente de las garantías, ya que por primera vez una persona sujeta a una autoridad, lograba en su beneficio el respeto de ciertos derechos por parte de su autoridad principal o fundamental.¹⁹

¹⁹ Margarita Herrera Ortiz. *Op. Cit.* p.22

E. INGLATERRA

En este país, en primer lugar, debemos establecer que sí hay una constitución escrita, pero que no está en un solo código.

Por Constitución Inglesa debemos entender un conjunto normativo consuetudinario, implicado en diversas legislaciones aisladas, enriquecido y complementado por el derecho común inglés.

El *Common Law* (Derecho Común Inglés) es un conjunto de resoluciones dictadas por los tribunales ingleses, que sirven como precedente obligatorio, para resolver casos concretos semejantes que se presenten en el futuro.

La Constitución inglesa, como decíamos anteriormente, se encuentra implicada en diversos ordenamientos jurídicos como son los siguientes: *Carta Magna de 1215*, *La Petition of Right's*; *Las Actas de Establecimiento*; *Actas de Parlamento*; *Right's habeas corpus ut men*; *Estatuto de Westminster*; *El Derecho Común Inglés*, etcétera.

De todos los ordenamientos anteriormente citados, el más importante en materia constitucional es la Carta Magna de 1215, ya que ésta está compuesta de 79 (setenta y nueve) capítulos, y el más importante para nosotros es el marcado con el número 49 (cuarenta y nueve) donde encontramos un clarísimo antecedente de nuestras actuales garantías 14 y 16 constitucionales.

F. ESPAÑA

Encontramos que este país como había sido invadido en diversas ocasiones, existía una gran cantidad de legislación regada por todo el territorio. Esto motivó que las autoridades estatales hicieran algunos intentos por reunir, en un solo cuerpo legal toda la legislación existente, como resultado nos encontramos con las siguientes compilaciones: *Fuero Juzgo; Fuero Real de Castilla; Fuero Viejo de Aragón; Leyes de Toro; Ley de las Siete Partidas*, etcétera.

No obstante, toda la legislación existente, no encontramos en ninguna de ellas algún antecedente de las Garantías Individuales ni de los Derechos Humanos.

La única ley que reconocía el Derecho Natural era la de las Siete Partidas, en cuyo séptimo libro establecía, la obligación por parte de las autoridades estatales, de respetar aquellos derechos que poseían las personas por el hecho de ser seres humanos y la obligación de las autoridades estatales de tratar a la gente con la dignidad que corresponde a un ser humano.

La ley de las Siete Partidas en ningún momento establecía Derechos Humanos, ya que las autoridades estatales violaban constantemente los Derechos Naturales, sin que existiese algún medio jurídico para hacerlas efectivas.

Paradójicamente, en España, si encontramos derechos garantizados o derechos humanos fuera de la legislación existente, en lo que se llamó Fueros o Privilegios, los cuales eran de dos clases:

- 1.- *Fuero general*.- El que otorgaba el rey a los moradores de las villas o ciudades.
- 2.- *Fuero nobiliario*.- El que otorgaba el rey a algunos miembros de la nobleza.

Ambos fueros se daban como recompensa, por haber impedido alguna invasión por parte de los moros, o por alguna razón similar.

Estos privilegios que se otorgaban en España, constituían verdaderos derechos garantizados, lo cual se debía a que una vez dado el fuero, el rey mismo que lo cedía, estaba obligado a respetarlo y si se llegaba a violar algún derecho conferido por algún fuero, existía una autoridad llamada "Justicia Mayor" que obligaba al mismo rey y a las autoridades a respetarlos.

El fuero, o privilegio, constituyó lo que actualmente llamamos, Derechos Humanos, y el justicia mayor, funcionario o autoridad estatal; fue el encargado de obligar a las demás autoridades estatales, a cumplir y respetar los derechos contenidos en los fueros.

Por lo anterior podemos decir, que en España encontramos como un antecedente de nuestras actuales garantías los fueron o privilegios que el rey otorgaba, asimismo, es también antecedente, el complemento de dichos fueros, que fue el "Justicia Mayor", que estableció su residencia en Castilla y Aragón.

Uno de los fueros más antiguos e importantes fue el otorgado por Pedro III en el reinado de Aragón durante 1348.²⁰

G. FRANCIA

El movimiento revolucionario se inició en este país a partir de 1784, en esta época se empezaron a difundir las ideas que llevaron al pueblo francés a la revolución, que culminó con la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente, la

²⁰ Margarita Herrera Ortiz *Op. Cit.* p.25

cual dicta el 26 de agosto de 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que fue promulgada el 3 de noviembre del mismo año.

Entre los ideólogos que motivaron el movimiento revolucionario tenemos a Juan Jacobo Rousseau con su famoso *Contrato Social*; Voltaire quien pugnaba por el reconocimiento jurídico del derecho natural los fisiócratas con sus teorías económicas liberales, los enciclopedistas, etcétera.

Las precarias condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas, en que se encontraba el pueblo francés, además del gobierno monárquico y despótico, así como las ideas que prevalecían en esa época, todo ello originó la Revolución francesa.²¹

Es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano la obra en la que encontramos el más completo catálogo de garantías que se conoció en aquella época; los artículos 8, 10 y 11 de esta Declaración se pueden considerar antecedentes de las actuales garantías de nuestra Constitución en los artículos 14 párrafo tercero, 24, 6 y 7 que a continuación presento:

Artículo 8.- (De la Declaración Francesa). *“La ley no debe establecer más penas que las estrictas y evidentemente necesarias, y nadie puede ser penado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, y legalmente aplicada”.*

Artículo 14.- (Párrafo tercero de nuestra Constitución Federal). *“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito del que se trata”.*

²¹ Margarita Herrera Ortiz. *Op. Cit.* p.26

Artículo 10.- (De la Declaración Francesa). *"Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun religiosas, con tal de que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley".*

Artículo 24.- (De nuestra Constitución Federal). *"Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley"*

Artículo 11.- (De la Declaración Francesa). *"La libre expresión de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede, en consecuencia, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley".*

Artículo 6.- (De nuestra Constitución Federal). *"La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado".*

Artículo 7.- (De nuestra Constitución Federal). *"Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito"...*

H. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

En este país nos encontramos con que las 13 Colonias inglesas nacen a la vida independiente cada una de ellas, como un Estado independiente pero por necesidades de defensa, tuvieron que permanecer unidas, mientras lograban que Inglaterra las dejara en paz. Para alcanzar dicha unión formaron lo que conocemos como los artículos de la "Confederación y Unión Perpetua".

Posteriormente, se reúnen en Filadelfia, las 13 Colonias, con la finalidad de deshacer el pacto federal; pero en lugar de separarse logran una unión diferente a la que tenían y lo que se realizó por primera vez fue la creación de una Federación, en la cual se hace un gobierno central y las 13 Colonias le delegan a dicho gobierno, su soberanía y algunas facultades, reservándose para sí su autonomía.

En lo referente a la formulación de derechos humanos, son opiniones unánimes tanto de tratadistas de la materia como de historiadores, en el sentido de considerar a las diversas constituciones de las colonias inglesas de Norteamérica como el primer ejemplo de las modernas declaraciones de derechos.

Fueron varias las Colonias inglesas que al emanciparse de Inglaterra, formularon su declaración de derechos; pero quizá la más célebre fue la del ahora estado de Virginia, que data del 12 de junio de 1776.

Es digno comentarse que la Constitución Federal del 17 de septiembre de 1887, inicialmente careció de lo que llamamos parte dogmática, aunque en 1789 el Congreso propuso la anexión a su articulado mediante 10 enmiendas, con lo que se formó la parte dogmática de la que carecía.

Siempre ha existido la creencia generalizada, de que las declaraciones de derechos de las colonias inglesas, fueron las primeras manifestaciones prácticas de las ideas filosóficas y enciclopedistas del siglo XVIII, que motivaron la Revolución francesa, pero un autor tan importante como lo es Jellinek, asegura que la raíz ideológica de dichas declaraciones se encuentra con las ideas confesionales, puritanas y calvinistas, que traían los diversos grupos de colonizadores ingleses.²²

²² Margarita Herrera Ortiz. *Op. Cit.* p.28

En realidad ambos criterios deben ser aceptados sobre todo si consideramos que un pueblo puede captar las más diversas influencias que se le presenten, pero nunca dejará a un lado completamente sus raíces y su tradición por lo que concluyo que en las declaraciones americanas, coinciden la tradición inglesa y las ideas que prevalecían en aquella época y que impulsaron la Revolución francesa.

1.3 LAS TRES GENERACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos se han clasificado de diversas maneras, según su contenido o naturaleza y según se formularon históricamente. Existe una clasificación de carácter histórico que los considera según han aparecido cronológicamente, para un mejor estudio de los derechos humanos, partiendo de la idea de una unidad, que son las tres generaciones, con su correlativa relación y dependencia. Algunos autores como Bidart Campos y Abraham Magenzo la mencionan y ha sido expuesta en diversas obras y conferencias de distinguidos tratadistas como Jorge Carpizo, Héctor Fix Zamudio y otros.

PRIMERA GENERACIÓN.

Corresponde a los Derechos Civiles y Políticos. Estos son derechos primarios, tales como el Derecho a la Vida, a la Libertad, a la Igualdad entre otros. Implican la reacción contra el Estado, brindando más espacios al individuo y a la sociedad, e imponiendo al propio Estado límites.

Surgen como producto de la Revolución Francesa y se extienden al mundo. En esa época, el ser humano impuso su calidad trascendente, original, irreproducible e imprescindible de persona.

Cada ser humano se rebeló contra el maltrato a su dignidad y cada grupo humano combatió las amarras con las cuales se le oprimió reivindicando así su soberanía; a través de esas luchas es como adquieren su consagración de auténticos derechos y así se difunden por todo el mundo. Las ideas y valores de libertad, dignidad humana y democracia se funden con el mismo movimiento que exalta los derechos humanos, dando lugar así a una conquista irreversible que desembocará en la concepción moderna del estado de derecho, esta concepción dará un paso decisivo al incluir dentro del derecho constitucional a ese primer grupo de derechos civiles y políticos. En este momento histórico aparece un segundo grupo de derechos denominados de la "Segunda Generación".²³

Para hablar con mayor claridad a continuación enuncio los derechos de la primera generación, distinguiendo entre derechos y libertades fundamentales y derechos civiles y políticos.²⁴

Derechos y libertades fundamentales:

- Toda persona tiene los derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos. Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.
- Nadie será sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes ni podrá hacernos daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni con ataques a su honra o su reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.

²³ Navarrete Tarciso, Abascal Salvador y Laborie Alejandro. "Los Derechos Humanos al alcance de todos". Editorial Diana. Segunda edición aumentada con las últimas reformas constitucionales Agosto de 1992. p. 20

²⁴ Aguilar Cuevas, Magdalena "Manual de Capacitación de Derecho Humanos", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1993. p. 32

- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión de ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Derechos Civiles y Políticos:

- Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.
- Todos somos iguales ante la ley, esto es, a todos debe aplicarse de igual manera.
- Toda persona tiene derecho al recurso de amparo.
- Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.
- Toda persona tiene derecho a ser oída y tratada con justicia por un tribunal imparcial.
- Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.
- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país.
- Toda persona tiene derecho a ocupar un puesto público en su país.
- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas.

SEGUNDA GENERACIÓN.

La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda y al trabajo entre otros.

Los derechos de la primera generación no bastaban por sí solos, cada uno de ellos tuvo su expresión en el derecho social. Los derechos sociales surgen por las profundas desigualdades e injusticias que provoca la Revolución Industrial, como jornadas de trabajo exhaustivas y maltrato. En resumen, pretenden mejorar las condiciones de vida para los grupos sociales.

El Estado adopta un giro como gestor del bien común brindando los servicios necesarios hacia un estado de derecho o de bienestar encontrando un fundamento en el respeto a la persona humana y a las condiciones dignas de vida de ésta persona.

Se entienden como obligación del Estado de procurar su realización; no obstante, no se puede exigir su cumplimiento más allá de los límites materiales y de los recursos del propio Estado. Como un ejemplo de lo anterior podemos hablar del derecho a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la salud, donde se verá que no es posible dar a estos derechos fundamentales un tratamiento con simples derechos subjetivos, exigibles en cualquier circunstancia, al modo de los de libertad.²⁵

Nuestra Constitución de 1917 es la primera en el mundo que incluye los derechos sociales, lo cual constituye un antecedente de los que se han reconocido mundialmente.

Los derechos económicos y culturales comienzan a preverse después de la segunda guerra mundial en los diversos instrumentos internacionales.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son:

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

²⁵ Navarrete Tarciso, Abascal Salvador y Laborie Alejandro. *Op. cit.* p. 20

- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su familia, la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
- La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.
- La educación primaria y secundaria sea obligatoria y gratuita.
- Tenemos derecho a la seguridad pública.
- Los padres tienen derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.²⁶

TERCERA GENERACIÓN

Al evolucionar los derechos de la segunda generación se desencadenan las apremiantes necesidades en que despuntan los derechos de la solidaridad social.

Esta generación se abre paso dando al pueblo su soberanía y a su voluntad el poder originario del orden social.

Esta generación se forma por los derechos de la solidaridad o de los pueblos y hace referencia a cuatro aspectos principalmente: la paz, la autodeterminación, el desarrollo y el medio ambiente; mismos que debe cumplir tanto un Estado como toda la comunidad internacional.

Empezaron a ser plasmados en algunos tratados internacionales durante los años sesenta; hay quienes sostienen que no pueden ser comparados con el resto de

²⁶ Aguilar Cuevas, Magdalena, *Op. cit.* p. 35

los otros derechos humanos, ya que se trata de meros principios programáticos que los hacen estar muy lejos de constituirse en verdaderos derechos, por el contrario, hay quien considera que el hecho de que no sean jurídicamente reclamables o exigibles frente al Estado no les quita el carácter de derechos, a los que si acaso, les hace falta una regulación jurídica para que se puedan hacer valer, así como un preciso sistema legal para su protección, en lo personal concuerdo con esta segunda opinión.

Consideramos que, si no todos, algunos de los derechos de la solidaridad irán conceptualizándose más plenamente y podrán formar parte en el futuro del catálogo de derechos humanos que las constituciones políticas y los tratados internacionales consagran. Por ejemplo, el derecho a un medio ambiente sano ya se encuentra dentro de diversas constituciones del mundo.

Los derechos de solidaridad reflejan de manera particular una concepción de la vida en comunidad, donde la humanidad es una, sin importar fronteras, razas, sistemas políticos o cualquier otra condición. Tal mención es un llamado a compartir, a conciliar los diversos intereses de todos los pueblos del planeta.

De forma muy singular, los derechos de solidaridad requieren de la participación de los Estados, de los pueblos y la sociedad civil. Todos los grupos e instituciones están convocados bajo este llamado a contribuir para hacer de esos derechos una realidad viva para la humanidad. Estos conllevan un sentido de responsabilidad propio de una obligación, sea moral o jurídica, ya que mediante ellos se "exige" un comportamiento determinado a todos los pueblos.

Por ejemplo, el caso del derecho a la paz constituye un deber moral que a todos nos incumbe, seamos funcionarios del Estado, sea la sociedad civil o sea la comunidad internacional. Contribuir para la paz es un derecho, pero también es un

deber, una obligación, una responsabilidad que se tiene que asumir de manera generalizada.

Por lo tanto los derechos de la tercera generación o derechos de solidaridad tienen la particularidad de no mirar al individuo de forma aislada, sino más bien de considerarlo como parte de un todo, como parte integrante de la humanidad. Tratan de interpretar las necesidades y anhelos de la persona humana vista en su dimensión social. Se trata de desterrar la violencia y las guerras para lograr la paz a la que a humanidad tiene derechos; se promueve la cooperación internacional para satisfacer el derecho al desarrollo que les pertenece a todos los pueblos; y se busca preservar los recursos naturales para garantizar el derecho a un ambiente sano que tienen las personas. En este orden de ideas, el artículo 22 de la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados, en donde se habla del deber de solidaridad: *"para que todos puedan gozar de los derechos, es preciso que todos acepten sus responsabilidades"*.

En la actualidad, los derechos de solidaridad casi no cuentan con legislación, sea nacional e internacional, que los soporte y defina. Donde mayores avances existen es en el derecho internacional, sin embargo hace falta desarrollarlos para lograr mejores definiciones de ellos, para establecer leyes que los regulen normativamente y para prever sistemas jurídicos que los garanticen. Esta es el caso del derecho de las minorías étnicas.²⁷

Los Derechos de los Pueblos son:

- A la autodeterminación.
- A la independencia económica y política.
- A la identidad nacional y cultural.

²⁷ Navarrete Tarceiso, Abascal Salvador y Laborte Alejandro. *Op. cit.* p. 23

- A la paz.
- A la coexistencia pacífica.
- Al entendimiento y confianza.
- A la cooperación internacional y regional.
- Al desarrollo.
- A la justicia social internacional.
- Al uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- A la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos, ecológicos.
- Al medio ambiente.
- Al patrimonio común de la humanidad.
- Al desarrollo que permita una vida digna.²⁸

²⁸ Aguilar Cuevas, Magdalena. *Op. cit.*, p. 37

1.4 EL OMBUDSMAN Y SUS FUNCIONES

El interés por salvaguardar los derechos humanos ha generado una serie de innovaciones jurídicas importantes. Entre ellas figura, destacadamente, la institución del *ombudsman*, nacida en Suecia y desde ahí extendida, al cabo de un siglo, a otros países escandinavos y luego a buen número de naciones en Europa y América.

Sten Rudholm, quien fuera Canciller de Justicia de Suecia, ubica el nacimiento de la institución en los albores del siglo XVIII, al crearse por el Rey Carlos XII de Suecia, en el año de 1713, la oficina de la Cancillería de Justicia; pero aún antes nos dice:

"tanto en Suecia como en Finlandia (que desde el siglo XIII estaba ligada a Suecia) había oficinas que hasta cierto punto se pueden considerar como antecesoras del Canciller de Justicia".

Y precisa, a continuación, que el Preboste de la Corona vigilaba a los fiscales públicos y actuaba a nombre del Rey, como fiscal principal. Más tarde, agrega, el Procurador de la Corona de la Corte de Apelaciones de Estocolmo se hizo cargo de estas funciones. Ejercía, como actividad fundamental, una vigilancia general para asegurar el cumplimiento de leyes y reglamentos, y que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente. Era un verdadero órgano de control del los actos de la administración pública.²⁹

²⁹ "Los guardianes de la ley en Suecia. El Canciller de Justicia, en el Ombudsman. El Defensor del Ciudadano". Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México, 1973, p. 49.

Héctor Fix-Zamudio, resume diciendo que el *ombudsman* :

*"es un organismo de origen escandinavo, designado por el órgano legislativo (comisionado parlamentario), o por el gobierno (Executive Ombudsman), con autonomía y estabilidad, cuyas funciones consisten en recibir e investigar las reclamaciones de los afectados contra los actos u omisiones de las autoridades administrativas, intentar una solución rápida al problema, y pronunciar, en su caso, una proposición no obligatoria a la autoridad respectiva"*³⁰

La *International Bar Association (IBA)* ha definido esta institución de la siguiente manera:

*"Ombudsman es un cargo previsto en la Constitución o por acción de la Legislatura o el ³¹Parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir quejas provenientes de personas agraviadas en contra de las oficinas de la Administración Pública, o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes"*³²

³⁰ "Protección Jurídica de los Derechos Humanos", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 189

³¹ Carpizo Mc Gregor Jorge. *¿Qué es la CVDH?* Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 16

³² Bernard, Frank. "The Ombudsman Revisited, *International Bar Journal*", Estados Unidos de Norteamérica, Mayo de 1975 p. 50

El Doctor Jorge Carpizo nos dice que:

*"el Ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el poder legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias"*³³

El *Ombudsman* es un poderoso promotor de los derechos del hombre, además de eficiente supervisor, así sea indirectamente, de la buena marcha de la administración pública. Su fuerza reside en la autoridad moral que ostenta, fuente del acatamiento de las recomendaciones que emite, desprovistas, por sí mismas, de fuerza jurídica vinculante para los órganos del Estado.³⁴

Con referencia a la facultad de vigilancia y de denuncia que se otorga al *Ombudsman* respecto a los actos de los órganos jurisdiccionales, cabe referir que carece de atribuciones para cambiar sus decisiones así como las de las autoridades administrativas. "En la mayoría de los casos de que conoce nos dice Alfred Bexeleius, encuentra que una reprimenda pública, o una crítica de la decisión, es todo lo que se necesita."³⁵

³³ Carpizo Mc. Gregor Jorge. *Op. Cit.* P. 16

³⁴ Nilsson Per-Enk. *El ombudsman, defensor del pueblo, ¿a qué?*, en la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia, México, UNSM, Defensoría de los Derechos Universitarios- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986, p. 19

³⁵ Armienta Calderón Gonzalo, *"El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos"*, Editorial Porrúa S.A., Segunda edición, México, 1992. p. 30

Los tres rasgos esenciales del *Ombudsman* original, determinados con toda precisión por Donald C. Rowat, son:

- 1.- El *Ombudsman* es un funcionario independiente y no influido por los partidos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración.
- 2.- Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y,
- 3.- Tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.³⁶

Ya en el año de 1809 se crea en Suecia la moderna figura del Defensor del Pueblo "*Justitieombudsman*". En la actualidad son cuatro las oficinas de esta naturaleza y su misión es la de vigilar, por encargo del Parlamento, el cumplimiento de las leyes por parte de las autoridades y funcionarios públicos. También deben defender los intereses del pueblo. Los ciudadanos pueden presentarles sus quejas o reclamaciones contra autoridades y organismos públicos, y los Defensores del pueblo están facultados para mediar o iniciar una acción legal. En las últimas décadas muchos países e instituciones, incluyendo hospitales y universidades, han adoptado este concepto sueco nombrando un *ombudsman* independiente que proteja a las personas privadas contra el tratamiento arbitrario de los burócratas.

³⁶ Armienta Calderón Gonzalo *Op. Cit.* p. 31

Los actuales perfiles del *Ombudsman*, se encuentran en la Constitución Sueca de 1809, que concedió al parlamento la facultad de controlar ampliamente las actividades de los órganos del gobierno, entre los cuales se comprendía la de nombrar un *Ombudsman* que protegiera los derechos generales e individuales del pueblo, como lo hemos expuesto ya en líneas anteriores. Este funcionario tiene, en aquel país, el carácter de un verdadero y celoso protector de los derechos civiles, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo.

Joaquín Ruíz Jiménez, primer Defensor del Pueblo de España, sintetizó en tres grandes apartados las tareas del *Ombudsman*:³⁷

- 1.- Recibir y atender Quejas de la ciudadanía
- 2.- Mediar entre gobernantes y gobernados
- 3.- Promover el cambio

Es conveniente remarcar como antecedente común en México la Ley número 18 del Congreso del Estado de San Luis Potosí, expedida con fecha 5 de marzo de 1847, que estableció las Procuradurías de Pobres, a iniciativa del licenciado Ponciano Arriaga, a consecuencia de la llaga social de la miseria en la entidad potosina, producto de la enorme concentración de la propiedad raíz a través de los latifundios y del desvanecido sueño de opulencia de una bonanza mineral del pasado, los Procuradores de Pobres fueron instituidos para paliar y remediar manifiestas injusticias sociales.

En el sistema jurídico mexicano son identificables y tienen preeminencia, dos instituciones representativas del *ombudsman*, cuya creación data apenas del inicio de la presente década, que han tenido ingreso constituciones muy reciente. Desde luego, nos referimos, en primer término, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de la

³⁷ Armenta Calderón Gonzalo *Op. Cit.* p. 32

cual hablaré más tarde y la Procuraduría Agraria; es importante precisar que compartiendo ambos organismos naturaleza de *ombudsman*, el Congreso de la Unión emitió Decreto publicado en el Diario Oficial de 24 de julio de 1992, para excluirlos de las regulaciones establecidas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.³⁸

La ley de Procuraduría de Pobres preceptuaba como obligación "ocuparse exclusivamente en la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación o maltratamiento que contra aquéllas se cometiera, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público". Recibida la queja y acordado su curso, los procuradores deberían proceder sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria y aplicar el castigo legal en su caso. La inclusión de agravios atinentes al orden judicial en el poder reservado a los procuradores, tenía por sentido reparar violaciones cometidas respecto de la materia y naturaleza de los juicios, como en el tiempo y la forma de los procedimientos.

La similitud de la ley en comento con el instituto sueco *ombudsman*, resulta advertible pese a la particularidad de clase social establecido para la Procuraduría de Pobres, dado que no se configuró una fórmula universal en cuanto a los beneficiarios de la protección institucional.³⁹

El *ombudsman*, en su carácter de defensor ciudadano, de protector público, es un instrumento de control de la burocracia cuya función fundamental es defender a los particulares con la fuerza de la argumentación, del prestigio y de la publicidad de sus decisiones, contra el proceder ilegal de autoridades y funcionarios de la administración, e inclusive contra fallos de tribunales. En México pertenecen al sistema *ombudsman*, como ya había mencionado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los

³⁸ Arrieta Calderón Gonzalo *Op. Cit.* p. 41

³⁹ *IBIDEM* p. 46

organismos estatales de protección a aquellos, la Procuraduría Agraria, la Defensoría de los Derechos Universitarios, y limitadamente la procuraduría Federal del Consumidor, el Defensor Social del Departamento del Distrito Federal y el Procurador Federal de Protección al Ambiente.

Las Comisiones de Derechos Humanos, la Procuraduría agraria los demás organismos antes especificados, complementan nuestro régimen de derechos y cubren la suprema aspiración de respetar la dignidad de la persona. Son *ombudsman* que no substituyen los recursos administrativos ni las acciones ante los tribunales, sean éstos administrativos o judiciales. Han sido creados con la idea de remediar en forma rápida aquello que afecta derechos básicos de la persona humana, y específicamente de individuos y grupos en desventaja socioeconómica, como sucede con el campesinado, haciéndolo mediante actividad investigadora sumaria. A los tribunales judiciales o administrativos corresponderá, si llega a actuarse ante ellos, efectuar un escrutinio del caso, más profundo, especializado y resolutivo.⁴⁰

Para concluir, es preciso comentar que en algunos países se cuestionan y se sorprenden de ver cómo nuestro *ombudsman* nacional atiende, en su mayor esfuerzo, casos de asuntos que corresponden a la primera generación de derechos humanos, como en el caso de tortura, detenciones arbitrarias, etc., cuando en países desarrollados como Suiza ya se encuentran sus *ombudsman* tutelando derechos inclusive de la tercera generación.

Es necesario un mayor respeto a nuestros derechos básicos y a las Garantías Constitucionales, en la medida que esto se dé, podremos avanzar hacia mejores niveles de justicia, de protección de derechos humanos.

⁴⁰ Armenta Calderón Gonzalo *Op. Cit.* p. 101

1.5 LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

El principio del Estado de Derecho constituye la única alternativa racional y razonable frente a la intolerancia, la arbitrariedad, la injusticia y la violencia, y por consiguiente la mejor garantía de derechos humanos. Porque el Estado de Derecho está fundado en un doble ideal. Sea el que fuere el contenido del derecho, este principio implica en una primera idea, que todo poder en el Estado procede del derecho y se ejerce de conformidad con el derecho, y en un segundo plano, supone que el derecho mismo se funda en un principio supremo, el respeto de la persona humana.

Un Estado de Derecho es aquel Estado que está sujeto en su legislación, gobierno y administración, al imperio e la ley, es decir el que abarca tanto a la ley escrita como a la norma no escrita.⁴¹

El gran objetivo consiste en reprimir el instinto de la violencia, eliminar lo arbitrario, en los diversos grupos sociales y por consiguiente en el grupo social más perfeccionado que es el Estado, así como en sus relaciones mutuas. La evolución del Estado de Derecho no puede ser vivificada sin recurrir a principios fundamentales inagotablemente ricos en nuevas aplicaciones, como la dignidad del hombre, la libertad, la aspiración de justicia entre muchas otras más, ya que es necesario que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.⁴²

⁴¹ Cuadra Héctor, "*La Proyección Internacional de los Derechos Humanos*". UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1a. edición. México. 1970. P.13

⁴² *IBIDEM* p. 14

El actual Derecho Internacional de los derechos humanos está integrado por mucho más de una centena de instrumentos internacionales, en materia de promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de todo ser humano.

De tan vasto número, cuando variado y complejo contenido de dichos instrumentos, la gran mayoría de ellos revisten carácter convencional. Esto es, se trata de acuerdos, convenciones o tratados multilaterales, mediante los cuales los Estados que los suscriben, aceptan, ratifican o adhieren, asumen voluntariamente una serie de compromisos u obligaciones encaminados a lograr el cumplimiento y respeto efectivos de los derechos humanos de toda persona sujeta a su jurisdicción.

Para efecto de seguir analizando el plano jurídico internacional de los derechos humanos, es necesario definir el concepto de "tratado".

Desde el punto de vista normativo, se enuncia en un instrumento internacional que codifica, específicamente, el derecho de los tratados, y que se denomina, precisamente, *Convención sobre el derecho de los tratados*, (firmada en Viena el 23 de mayo de 1969, ratificada por México el 25 de septiembre de 1974, vigente en nuestro país a partir del 27 de enero de 1980 y publicada en el Diario Oficial el 14 de febrero de 1975) en lo sucesivo Convención de Viena, según el artículo 2, párrafo 1, inciso a de este instrumento convencional:

"Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."

La delegación de México consideró que la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas había omitido en su proyecto de definición un elemento importante, a saber, la intención de las partes contratantes de crear derechos y obligaciones, sin embargo el presidente del comité de redacción hizo saber que éste había rechazado todas las propuestas de enmiendas encaminadas a incluir en la definición una referencia a los efectos jurídicos de los tratados y que, si bien reconocía méritos científicos de tal referencia, el organismo que presidía había considerado que la expresión *"acuerdo...regido por el derecho internacional"* contenida en la definición, ya abarcaba el elemento de la intención de crear derechos y obligaciones en el derecho internacional. La definición de tratado transcrita fue aprobada mediante votación realizada en la 28 a. sesión plenaria de la Conferencia de Viena el 19 de mayo de 1969, por 94 votos a favor, ninguno en contra y sólo tres abstenciones.

En el orden jurídico mexicano encontramos una segunda definición del término "tratado", también desde el punto de vista normativo, la proporciona una muy reciente ley mexicana denominada *Ley sobre la celebración de Tratados*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, cuyo artículo 2], párrafo I, considera como:

"Tratado" es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante e cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Los tratados deberán ser aprobados por el

Senado de conformidad con el artículo 76 fracc. I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estar de acuerdo con la misma y ser la Ley Suprema de toda la Unión en los términos del artículo 133 de la Constitución.

Art. 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;...

Art. 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contra que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Sobre la definición de la Ley sobre la celebración de Tratados cabe señalar que tiene numerosas y evidentes coincidencias con la definición de la Convención de Viena, pero al mismo tiempo, presenta diferencias esenciales en algunos de sus

elementos, sin aludir a la segunda parte de la definición en la que se alude al órgano interno que aprueba los tratados, a la necesaria conformidad de éstos con la Constitución y a la jerarquía de los mismos dentro del orden jurídico mexicano, las coincidencias radican en que se trata de un convenio o acuerdo celebrado por escrito, regido por el derecho internacional⁴³, ya sea que conste en un documento único o principal o en dos o más instrumentos conexos o específicos, y cualquiera que sea la denominación que se dé al mismo. Las diferencias consisten en que los tratados pueden celebrarse ya no sólo entre Estados sino también entre éstos y otros sujetos del derecho internacional y sobre todo, que mediante los tratados los Estados asumen compromisos.

Con respecto a la doctrina, cabe referirse a las diferentes opiniones, por ejemplo, en América Latina, Sepúlveda afirma que tratados son los *"acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos"*⁴⁴ y Jiménez de Aréchaga sostiene que tratado es *"toda concordancia de voluntades entre dos o más sujetos del derecho internacional, destinada a producir efectos jurídicos, es decir, a crear, modificar o suprimir una relación de derecho."*⁴⁵

En Europa del Este, Levin y Tunkin entienden por tratado el *"acuerdo expreso entre sujetos del derecho internacional (ante todo y principalmente, entre Estados), que tiene por objeto regular las relaciones entre ellos mediante la creación de derechos y deberes recíprocos"*.⁴⁶

Ahora que hablamos de los diversos instrumento internacionales, es necesario definir lo que se entiende por *ratificación, aceptación, aprobación y adhesión*, según sea

⁴³ Rodríguez y Rodríguez Jesús *"Las Reservas formuladas por México a Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos"* Comisión Nacional de Derechos Humanos Primera edición México enero, 1996, p. 22

⁴⁴ Sepúlveda, César *"Derecho Internacional"*, Editorial Porrúa, 15 Edición, México, 1991, p. 124

⁴⁵ Jiménez de Aréchaga, Eduardo *"Curso de Derecho Internacional Público"*, t. 1, Centro de Estudios de Derecho, Montevideo, 1959 p. 98

⁴⁶ Levin, D. y Dunkin, G. *"Curso de Derecho Internacional"*, Libro I, trad. de Federico Pita, Moscú, Editorial Progreso, México 1979, p. 229

el caso, por lo que a continuación presento éstas definiciones de acuerdo al derecho internacional y de acuerdo con el derecho mexicano.

Según la Convención de Viena conforme al artículo 2, párrafo 1, inciso b), se entiende por ratificación, aceptación, aprobación y adhesión al:

"acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado".

En los términos del artículo 11 de la propia convención de Viena, los anteriores cuatro tipos de actos internacionales, además de la firma y del canje de instrumentos que constituyan un tratado, son las diferentes formas mediante las cuales un Estado puede manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado.

Las condiciones para que proceda una u otra de dichas formas, están previstas en los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Convención, los cuales remiten, principalmente, a lo que disponga el tratado al respecto o, en su defecto, a la voluntad o intención de los Estados contratantes, expresada o hecha constar de otra manera aceptada o convenida por los mismos.

Por su parte, el artículo 16 de la misma Convención de Viena establece que, salvo disposición en contrario contenida en el tratado, los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, harán constar el consentimiento en cuestión sólo a partir del momento en que se lleva a cabo: sea el canje de dichos instrumentos entre los Estados contratantes, sea el depósito de los mismos en poder del depositario, sea su notificación a los Estados contratantes o al depositario, si así fuese convenido.

De acuerdo con el Derecho mexicano, tenemos que tomando en cuenta que la ley mencionada sobre la celebración de tratados, según se consigna en

la Exposición de Motivos de la correspondiente iniciativa del Ejecutivo, recoge o se inspira en las definiciones de diversos conceptos contenidos en la Convención de Viena, lógico es que las diferencias en el significado de los mismos sean mínimas, aunque existen.

Así en el mismo sentido en que la Convención de Viena entiende estos conceptos, para la ley sobre tratados (artículo 2 , párrafo V), la ratificación, la adhesión o la aceptación es :

"el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado".

En cambio, la aprobación, equiparada por la Convención de Viena a los otros tres actos internacionales antes mencionados, es considerada por la ley sobre tratados como un acto de carácter interno que consiste en el "*acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República*" (artículo 2, párrafo IV). El sentido que la ley sobre tratados atribuye al término "aprobación" se explica si se toma en cuenta que conforme la artículo 76 de la Constitución vigente son facultades exclusivas del Senado: "I. (...) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

La diferencia en cuestión, se encuentra confirmada en los términos del artículo 5 de la antes citada ley, según el cual "la voluntad de los estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante los cuales se notifique la aprobación por el Senado del tratado en cuestión".⁴⁷

⁴⁷ Rodríguez y Rodríguez, *Op. cit.* p. 28

Dentro del tema de los tratados frecuentemente encontramos las *RESERVAS*, las cuales defino a continuación, de acuerdo al derecho internacional y concretamente en los términos del inciso d) del párrafo I del artículo 2 de la Convención de Viena:

“ Se entiende por reserva una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”.

En cuanto a la definición de reserva en el derecho mexicano ésta es, por supuesto, muy semejante a la contenida en la Convención de Viena, si bien, por un lado, es más breve ya que no alude a la unilateralidad de la declaración ni a la denominación o enunciado de la misma, y, por el otro, está concebida en términos de particularizar la eventual formulación de una reserva por México y la consiguiente exclusión o modificación de los efectos jurídicos de ciertas disposiciones de un tratado en su aplicación a nuestro país.⁴⁸

Conforme al artículo 2º, párrafo VII, de la Ley sobre tratados, por “reserva” se entiende:

“La declaración formada al firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a los Estados Unidos Mexicanos”.

⁴⁸ Rodríguez y Rodríguez. *Op. Cit.* p. 29

Por lo que hace a la doctrina, a manera de ejemplo bastaría citar simplemente la definición según la cual:

"la reserva es una declaración hecha por un Estado parte en un tratado, mediante la cual este Estado excluye, modifica el alcance o atribuye un sentido determinado a tal o cual disposición de dicho tratado".⁴⁹

El artículo 19 de la Convención de Viena insta un nuevo régimen o sistema de reservas, el cual comienza por enunciar, en su primer párrafo, el principio general de que un Estado puede formular reservas en el momento de la firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión al mismo, siempre y cuando la reserva de que se trate no esté prohibida por el tratado (artículo 19, apartado a), o bien se encuentre entre las reservas que el tratado permite (artículo 19, apartado b), la reserva no sea incompatible con el objeto y fin del tratado (artículo 19 apartado c).

Es precisamente en virtud de que los tratados internacionales imponen obligaciones formales directamente exigibles a los países que, vía aceptación, ratificación o adhesión, llegan a convertirse en Estados partes de tales tratados, por lo que en el marco del derecho internacional general se admite que un Estado que, o bien no se encuentra en posibilidad de garantizar el cumplimiento efectivo, o bien no desea contraer un compromiso formal respecto de una o varias normas contenidas en un determinado instrumento internacional, pueda interponer, formular o hacer la o las reservas que sobre el particular juzgue pertinentes.⁵⁰

⁴⁹ Rousseau, Charles. *"Derecho Internacional Público"*, trad. Fernando Gimenez Artiguez, Editorial Ariel, Barcelona, 1966. p.23

⁵⁰ Rodríguez y Rodríguez Jesús. *Op. cit.* p.11

Al citar los diversos conceptos de "tratado", es importante señalar que existen además otros diferentes tipos de documentos en materia de Derechos Humanos, cada uno de ellos tiene una función concreta y específica, por ello a continuación explicaré brevemente cuáles son estos instrumentos cuál es su función específica y del mismo modo enumeraré algunos ejemplos.

Las *DECLARACIONES* son aquéllos instrumentos que describen y concretan el contenido de determinados derechos, su fuerza es solamente moral y se deriva del compromiso adquirido por los estados al integrar la ONU.⁵¹

Una Declaración es un instrumento oficial y solemne que enuncia principios generales y obligaciones amplias. No es un instrumento vinculante ni impone obligaciones específicas a los Estados Miembros. Sin embargo, en función de la solemnidad y de la importancia de la declaración, cabe esperar que los miembros de la comunidad internacional la observen. En consecuencia, una declaración puede ser reconocida por la costumbre como enunciativa de normas vinculantes para los Estados.⁵²

Las Declaraciones más conocidas son:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- La Declaración de los Derechos del niño.
- La Declaración sobre la eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- La Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.
- La Declaración de los Derechos del impedido.
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

⁵¹ Centro de Derechos Humanos. Manual para escuelas de servicio social y trabajadores sociales profesionales HR/P/PT/1, Serie de capacitación Profesional No. 1. "*Derechos Humanos y Trabajo Social*". Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra 1995. p. 16

⁵² *IDEM*

Las **CONVENIONES** son aquéllos instrumentos que definen el contenido de algún derecho o grupo de derechos y establecen sistemas para protegerlos y controles para velar su cumplimiento.⁵³

Las Naciones Unidas también elaboran convenciones que contienen disposiciones para promover o proteger derechos humanos o libertades fundamentales específicos. Una convención no entra en vigor hasta que no ha sido ratificada por un número determinado de Estados especificado en su texto y es jurídicamente vinculante para los Estados que pasan a ser partes en ella por ratificación o adhesión.

Es decir, una *Declaración* establece principios o normas generales de derechos humanos, mientras que una *Convención* define derechos específicos y limitaciones o restricciones a su ejercicio, determinando las obligaciones que deben asumir los Estados que la ratifiquen o se adhieran a ella.⁵⁴

Algunas de las Convenciones son:

- Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.
- Convención contra la tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes.
- Convención sobre los Derechos de los Niños.

Los **PACTOS** son dos importantes acuerdos que concretan la Declaración Universal de los Derechos Humanos y establecen medidas obligatorias para los estados firmantes para hacer efectivos los derechos allí proclamados.⁵⁵

⁵³ Centro de Derechos Humanos: "Manual para el estudio de derechos sociales, trabajadores, sindicatos, profesiones". Op.

Cd. p. 11

⁵⁴ IDEA

⁵⁵ IDEA

Como por ejemplo:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Los **PROTOCOLOS** son documentos anexos a los distintos tipos de acuerdos destinados a garantizar el cumplimiento de éstos que regulan los procedimientos a seguir.⁵⁶

Las **PROCLAMACIONES** y **RECOMENDACIONES** son síntesis de alguna reunión sobre algún tema específico.⁵⁷

Durante el siglo pasado y hasta mediados del presente, la protección y defensa de los derechos humanos se circunscribía única y exclusivamente al ámbito interno de los Estados. En la actualidad, los derechos humanos tienen ahora nuevos espacios de protección, a través de instituciones, instrumentos y mecanismos de control internacionales.

La idea de proteger a nivel internacional los derechos del hombre nace, fundamentalmente, con la firma de la Carta de San Francisco de 1845, mediante la cual se crea la Organización de las Naciones Unidas. En este documento la comunidad internacional se compromete, entre otras acciones, a:

"concretar la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, así como el desarrollo y estímulo del respeto

⁵⁶ Centro de Derechos Humanos. "Manual para escuelas de servicio social y trabajadores sociales profesionales" Op Cit. p. 16

⁵⁷ *IDEM*

a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión... y procurar la efectividad del respeto a los derechos fundamentales del hombre".

Con base en este postulado el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), previsto en el artículo 62 de la propia Carta, crea en el año de 1946, la Comisión de Derechos Humanos de esa Organización, con el objeto de redactar un proyecto de Carta Internacional de los Derechos Humanos concebida en tres partes: una declaración, un pacto y medidas de aplicación.

Las labores de esta Comisión fueron positivas. En primer lugar elaboró la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aprobada el primero de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En el preámbulo de este documento se plasma la idea de que:

"los derechos humanos fundamentales tienen su raíz en la dignidad y el valor de la persona humana... que corresponden a todos los miembros de la familia, derechos iguales e inalienables...tales derechos han de ser protegidos por un régimen jurídico para que el hombre no se vea obligado al recurso de rebelarse contra la tiranía y la opresión".

Aprobada esta declaración, se procedió a promover y fomentar la conciencia de los derechos del hombre y exaltar la dignidad humana; su efectiva realización estuvo sujeta a la obligatoriedad moral de los miembros de la Organización de las Naciones Unidas, o en su caso, a las recomendaciones que ésta hiciera para su respeto y defensa. Otra tarea delicada y de difícil realización fue la de establecer las bases para

lograr la efectiva vigencia de los derechos humanos reconocidos en ese documento de alcance internacional.

Posteriormente, la misma Comisión de Derechos Humanos de la ONU, elaboró dos instrumentos internacionales que contienen de manera específica y detallada los derechos que consagra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que incluyen mecanismos de protección eficaces en el ámbito internacional. Estos instrumentos son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados por la Asamblea General en 1966.

Años después se adoptaron una serie de declaraciones y tratados internacionales sobre derechos humanos, unos de carácter universal y otro de carácter regional.

En el nuevo orden internacional de protección y defensa de los derechos humanos encontramos, por un lado instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la Organización de Estados Americanos (OEA); el consejo de Europa, entre otros, encargados de aprobar y aplicar, a través de procedimientos y mecanismos preestablecidos, el pleno ejercicio de los derechos del hombre y, por lo tanto una serie de declaraciones y tratados sobre esta misma materia, por virtud de los cuales los Estados Partes se comprometen a respetar y a hacer efectiva la vigencia en sus respectivas jurisdicciones. A este conjunto de Instituciones e instrumentos es lo que se le ha denominado el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Este Derecho Internacional tiene características propias, entre las que destacan la progresividad y el carácter subsidiario. La progresividad se identifica a través de las instituciones de protección de los derechos humanos; los tratados que contienen obligaciones para los Estados, al ampliar su grado de aplicabilidad en cuanto a los derechos que consagran; así como por los mecanismos y medios de defensa para

defender y hacer valer los derechos humanos. El carácter subsidiario implica que este Derecho Internacional trabaja paralela y conjuntamente con los sistemas jurídicos de cada Estado en la protección y defensa de los referidos derechos.

En el ámbito regional existen instituciones como la Organización de Estados Americanos (*OEА*) con sus dos órganos principales de protección: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como instrumentos destacan la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, entre otras:

Las declaraciones mundial e interamericana de 1948 se ocupan de cinco tipos diferentes de derechos humanos, no en un sentido jurídico sino como don Eduardo García Máñez diría, en un sentido meta jurídico, o de valor.⁵⁸

1. **Los derechos civiles.** Que son aquellos que se refieren al respeto a la vida misma, a la libertad, a la seguridad personal y a la prohibición de los castigos crueles o degradantes. Dentro de éstos se reconocen algunas libertades clásicas, como las de pensamiento, de religión, de expresión, de asociación, o la de tránsito por ejemplo. Y con éstos ciertas aspiraciones antiguas alcanzan la jerarquía de derechos humanos fundamentales, tales como las de no sufrir discriminación alguna en razón e raza, color, sexo, lenguaje, etc. Dentro de estos derechos figura también el de tener una personalidad, y el de todos los hombres y las mujeres, sin limitación alguna, para contraer matrimonio o fundar una familia.⁵⁹
2. **Los derechos políticos.** Dentro de los cuales se reconoce el del individuo a tomar parte en el gobierno de su país. Como la Convención mundial de 1966 que declara que la voluntad del pueblo sea la base de la autoridad del gobierno, que todos los

⁵⁸ Carrillo Flóres, Antonio "La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos" Op. Cit. p. 196

⁵⁹ *IBIDEM* p. 197

pueblos tienen derecho a su propia determinación y que, en virtud de él, pueden definir libremente su posición en la política y perseguir también libremente su desarrollo económico, social y cultural.⁶⁰

3. **Los derechos sociales.** Son aquéllos que incluyen el derecho al descanso, declaran que la maternidad y los niños deben ser objeto de especial cuidado y asistencia, y de que todos los infantes nacidos dentro o fuera del matrimonio, gozarían de la misma protección social.⁶¹
4. **Los derechos culturales.** Se refieren a la educación, la cual debe ser gratuita y obligatoria tratándose de la elemental. Tal como México lo estableció en la reforma que hizo al artículo 3º Constitucional antes incluso que la Declaración de París. Todos tienen derecho a participar en la vida cultural de la comunidad de gozar las artes y de compartir el avance científico y sus beneficios, esto es, a lo que se llama "derechos del espíritu".⁶²

Los instrumentos que he mencionado, no surgieron de pronto, por obra sólo de estadistas, juristas o filósofos, sino que nacieron como generalmente ha acontecido con todo lo que tiene que ver con derechos humanos a lo largo de la historia, respondiendo a situaciones reales y urgentes, como por ejemplo, a las atrocidades que se cometieron en la Segunda Guerra Mundial, al clamor de todos los pueblos de que aquéllas no volviesen a ocurrir.⁶³

Las declaraciones de derechos humanos no están provistas de fuerza jurídicamente obligatoria, pero sí mantienen una fuerza moral que trasciende al interior de los Estados, al grado de llegar a adoptar su contenido como normas conductuales

⁶⁰ Carrillo Flores Antonio *Op. Cit.* p. 197

⁶¹ *IBIDEM* p. 198

⁶² *IDEM*

⁶³ *IBIDEM* 189

eficaces para la convivencia social; en cambio, los tratados internacionales de derechos humanos llámense pactos, convenciones, convenios, acuerdos, etcétera, si tienen un carácter vinculatorio para los estados partes que los obligan a garantizar el ejercicio de los derechos humanos que cada instrumento consagra, además de comprometerse a cumplir ciertos compromisos con los organismos internacionales que tienen a su cargo velar por el debido y pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales por parte de los estados miembros.

México no ha estado ajeno a esta nueva corriente internacional de protección y defensa de los derechos humanos por el contrario, ha tenido una activa participación en foros internacionales y organismos especializados en esta materia; siendo en ocasiones el primero en aprobar y firmar importantes declaraciones y tratados sobre derechos humanos. Así tenemos la aprobación de la mayoría de las declaraciones proclamadas por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, relativas a derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; declaraciones de los derechos de la mujer, contra la discriminación racial, contra la tortura, los derechos del niño, entre otras. Los tratados internacionales que México ha suscrito en esta materia son varios, éstos instrumentos forman parte del orden jurídico mexicano convivencia y aplicación plenas conforma a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución General de la República.

A principios de 1980, el Gobierno de la República consideró la conveniencia de que nuestro país se convirtiera en Estado parte de una serie de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, para tal efecto, se encomendó su estudio a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Trabajo y previsión Social, y a la Procuraduría General de la República. Concluido el estudio intersecretarial, el 4 de diciembre de 1980, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores la iniciativa para la aprobación de siete instrumentos internacionales, estos son:

1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.
4. Convención de Naciones Unidas sobre Derechos Políticos de la Mujer 1952.
5. Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos de la Mujer de 1948.
6. Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial contra la Mujer de 1979.
7. Convención Interamericana sobre Asilo Territorial de 1954.

Después de aprobarse por el Senado de la República, fueron ratificados por el Presidente de la República en 1981, ante la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos respectivamente.

En 1987 se ratificaron dos instrumentos más, la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes, y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura. En 1990 se ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. Finalmente, en 1991, se ratificó la Convención de Naciones Unidas de los Derechos del niño.

Los pactos, convenciones y convenios ratificados por México ante la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Organización Internacional del Trabajo, según el carácter del instrumento de que se trate, tienen vigencia y aplicabilidad en nuestro país, de conformidad, como se había mencionado anteriormente, con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que estipula que la

"Constitución, las leyes que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma serán la ley suprema de toda la unión".⁶⁴

⁶⁴ Tapia Hernández Silverio. *"Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por México"*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Segunda edición. Toluca, Edo. de México, diciembre 1994. p.3

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES NACIONALES

En México podemos distinguir dos grandes etapas en la consignación constitucional de los derechos humanos, es decir, antes y después de nuestra Constitución vigente.

Hasta 1917, la mayoría de los documentos constitucionales elaborados en el México insurgente e independiente contuvieron un repertorio relativamente amplio de derechos humanos, de espíritu y orientación liberal - individualista. Declaraciones de este tipo de derechos las encontramos consignadas desde el Derecho Constitucional de Apatzingán de 1814 hasta la Constitución de 1857.

A partir de 1917, nuestra Constitución se convirtió en la primera en el mundo que surgió con un contenido social, al consignar premisas de justicia social. Esta inspiración socialista se manifestó básicamente, en la elevación a rango constitucional de normas protectoras, contenidas en los artículos 27 y 123, respecto de dos de los sectores tradicionalmente marginados, el rural y el obrero.

Para lograr la comprensión cabal de una institución jurídica como lo son los derechos humanos, es necesario llevar a cabo un análisis de sus antecedentes histórico - legislativos, ya que éstos forman el eslabón entre los preceptos legales del pasado y los preceptos legales del presente, y sirven de modelo para los del futuro.

Los derechos humanos son una institución jurídica de gran trascendencia, por ello expondré en orden cronológico las principales constituciones que a través del desarrollo histórico de México se han ocupado del tema y han influido de manera considerable en la forma y en el contenido de las actuales disposiciones jurídicas de esa materia.⁶⁵

2.1 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE CÁDIZ; 1812

La Constitución política de la monarquía española, llamada Constitución de Cádiz de 1812, fue expedida en España y promulgada y jurada antes de que se consumara la independencia de México (marzo 28 de 1812 en España y septiembre 30 del mismo año en la Nueva España), por su importancia e influencia en la estructura y sustancia de posteriores constituciones, no se puede dejar de lado. La parte dogmática está integrada por los principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, pero no contiene ninguna declaración de derechos del hombre. Estos se reconocen de antemano y se van insertando a lo largo del texto, sin el propósito de enumerarlos todos.

La Constitución declaró que la nación estaba obligada a conservar y proteger la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componían, que son los derechos del hombre; es decir, los derechos fundamentales que el hombre por el solo hecho de serlo tiene y ha de gozar siempre, así como los medios formulados para asegurar el ejercicio de tales derechos que son propiamente las *garantías individuales*.

⁶⁵ Terrazas R., Carlos, *Op. Cit.* p. 43

En esta Constitución se encuentran diversas garantías como por ejemplo las relativas a la propiedad, que se establecen en los artículos que constituyen las restricciones del poder ejecutivo, éstas determinan lo que no puede hacer el rey que es "imponer por sí directa o indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquier objeto que sea, ni tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella".⁶⁶ Esto muestra un claro ejemplo de la garantía del derecho que todo hombre tiene para disfrutar quieta y pacíficamente de su propiedad particular.

El hecho de que el rey no podía conceder privilegio a persona ni corporación alguna, así como que el rey no podía privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna consistían en algunas otras de las restricciones de esta Constitución. Con éstas el individuo se cubría de las posibles arbitrariedades que el poder ejecutivo pudiera cometer contra su seguridad personal.

Es importante señalar que la garantía relativa al número de instancias que puede haber en los negocios judiciales concuerda con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

El artículo 287 ampara la libertad y la seguridad individual declarando como delito grave toda desobediencia a una orden de detención expedida en forma legal. Del mismo modo prevé la responsabilidad civil, la excarcelación bajo fianza, especificando que las cárceles deben ser medio de seguridad y no de tortura, la abolición del tormento y todo apremio, la pena de confiscación y toda pena trascendental.

⁶⁶ Montiel y Duarte, Isidoro, "*Estudio sobre Garantías Individuales*", Editorial Porrúa, México, 1981, pp. 160-161

En el título V de esta Constitución se establecen las condiciones a la Administración de Justicia, aplicar las leyes en las causas civiles y criminales correspondía única y exclusivamente a los tribunales del reino, prohibiéndosele al rey y a las Cortes ejercer funciones judiciales, avocarse a causas pendientes y mandar abrir los juicios fenecidos. Si bien es cierto que la justicia se administraba en nombre del rey, también lo es que no era el rey directamente quien la ejercía. El Poder judicial estaba organizado en forma piramidal de la siguiente manera:

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA

AUDIENCIAS TERRITORIALES

PARTIDOS (JUZGADO DE LETRAS)

ALCALDES CONSTITUCIONALES
(con funciones en lo contencioso y en lo económico)

Todas las causas civiles y criminales deberían terminar en la propia Audiencia, de manera que el Supremo Tribunal de Justicia se instituye como última instancia para los recursos extraordinarios de nulidad y de responsabilidad, y para salvaguardar la legalidad y constitucionalidad en la administración de justicia. A dicho Tribunal le correspondía dirimir las competencias que tuvieran entre sí las Audiencias, conocer de la responsabilidad de los altos funcionarios; de

la residencia de los empleados públicos, de los recursos de fuerza y nulidad y velar por la expedita administración de justicia.⁶⁷

2.2 LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN; 1813

El 14 de septiembre de 1813, José Ma. Morelos y Pavón publicó lo que puede considerarse como el primer intento de Constitución para un México libre, independiente; en donde proclamaba, entre otros muchos principios, la necesidad de moderar la indigencia y la opulencia, la división de poderes, la soberanía, la ausencia de privilegios, la abolición de la esclavitud y de la tortura, así como una administración tributaria más humana.

2.3 LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN; 1814

El Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana, comúnmente conocido como la constitución de Apatzingán, resulta del Congreso constituyente reunido en Chilpancingo el 22 de octubre de 1814, no es propiamente un antecedente legislativo franco de las garantías constitucionales que nos rigen actualmente, porque nunca entró en vigor en un México independiente⁶⁸, sin embargo, se plasma en él un catálogo de derechos humanos.

En su articulado, destaca el numeral 24, de carácter genérico, que a la letra decía: la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

⁶⁷ Terrazas R. Carlos. *Op. Cit.* p.44

⁶⁸ Castro, Juvenino V. "Lecciones de Garantías y Amparo", Editorial Porrúa S.A., México, 1978. pp. 9-10

Se habló también de la garantía de seguridad, comprendida en los artículos 21, 22, 23, 27, 28, 29 y 30, por su propia naturaleza y finalidad de proteger al hombre en contra de aprehensiones indebidas, procesos irregulares o imposición de penas arbitrarias, es una de las primeras que fueron reivindicadas en la lucha del hombre por su libertad.

A continuación adjunto una relación de los artículos de aquella Constitución que establecen garantías constitucionales:

Artículo 31, la garantía de audiencia

Artículo 32 y 33, la inviolabilidad de domicilio

Artículos 34 y 35, los derechos de propiedad y posesión

Artículo 37, los derechos de defensa

Artículo 38, la libertad ocupacional

Artículo 39, la instrucción

Artículo 40, la libertad de palabra y de imprenta

2.4 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (4 DE OCTUBRE 1824)

Esta Constitución influyó fundamentalmente el Plan de la constitución política de la nación mexicana del 28 de mayo de 1823, en él los diputados señalan, entre otros puntos, los derechos y deberes de los ciudadanos. En su artículo primero se indica que los derechos de los ciudadanos son los elementos que forman la nación. El poder de ésta es la suma de los poderes de aquéllos. Tales derechos son : el de libertad, que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro; el de igualdad, que es el

de ser regido por una misma ley sin otras distinciones que las establecidas por ella misma; el de propiedad, que es el de consumir, donar, vender conservar o exportar lo que sea suyo, sin más limitaciones que las que designe la ley; que no exista más ley que aquella que fuese acordada por el Congreso de sus representantes.

Nuestra primera Constitución Federal carece en su parte dogmática de la clásica declaración de Derechos del Hombre, debido a que dicha materia se dejó en manos de las legislaturas locales. Únicamente se limitó a plasmar algunas altas ideas liberales, tales como la libertad de escribir, imprimir ay publicar ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación (arts. 5 y 161); se prohibía la confiscación de bienes (art. 147), prohibía leyes retroactivas, prohibía detener sin indicios o pruebas, etc.

De lo anterior podemos concluir que en esta Constitución existía la intención de asegurar las libertades de la persona; indirectamente se reconocen otros derechos fundamentales del individuo como en el artículo 112 que restringe las facultades del presidente quien no podía privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna aunque si arrestar cuando lo exigiese el bien y la seguridad de la Federación.

En la sección Séptima, del Título Quinto, se dispone una serie de reglas generales en la administración de justicia, obligatorias para los estados y territorios de la federación prohibiéndoles lo siguiente:

Artículo 146, las penas trascendentales

Artículo 147, la confiscación de bienes

Artículo 148, los juicios por comisión y las leyes retroactivas

Artículo 149, los tormentos

Artículo 150 y 151, las detenciones sin pruebas semiplenas o indicios, o por más de sesenta días

Artículo 152, el registro de las casas, papeles y efectos de los habitantes, sin ajustarse a las disposiciones legales.

Actualmente, lo anterior se encuentra incorporado a nuestra Constitución vigente bajo el rubro de Garantías Individuales.⁶⁹

2.5 SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA (29 DE DICIEMBRE DE 1836)

Estas siete leyes emanaron del grupo conservador que desconoció la Constitución de 1824, y crea el régimen centralista, marcando el fin al sistema federal que se estableciera en la Constitución de 1824, en ella se mencionan algunas garantías individuales bajo el rubro de *derechos del mexicano*.⁷⁰

A continuación se mencionan los derechos del mexicano establecidos en la Ley Primera artículo 2:

Fracción I, no ser aprehendido sin mandamiento de juez competente

Fracción II, no ser detenido por más de tres días por autoridad política, y sea puesto a disposición de la autoridad judicial, quien deberá promover dentro de los diez días siguientes el auto motivado de prisión

Fracción III, no ser privado de la propiedad, del libre uso y del aprovechamiento de ella, salvo causa de utilidad general y pública

⁶⁹ Terrazas R. Carlos, Op. Cit. pp-47

⁷⁰ Serra Rojas, Andrés; *"Hagamos lo Imposible"* La crisis actual de los derechos del hombre, esperanza y realidad; Tercera edición. Editorial Porrúa S.A. : México, 1982; pp. 46

Fracción IV, no ser objeto de cateo ilegal

Fracción V, no ser juzgado y sentenciado por tribunales que no se hayan establecido según la Constitución o que apliquen leyes dictadas con posterioridad al hecho

Fracción VI, no impedirle la libertad de traslado

Fracción VII, no suprimírsele la libertad de imprenta

Del mismo modo, en la Ley Tercera, en su artículo 45 se establecen las prohibiciones dictadas al Congreso General, dentro de las cuales se ratifican algunos de los derechos del mexicano. En la Ley Quinta se ordenan prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal, disponiéndose en los artículos del 43 al 51, normas para el aprisionamiento y detención, para el procesamiento y para la aplicación de penas, que en nuestra Constitución vigente aparecen como garantías individuales. Además se encuentran también la reducción de fueros, la reducción de instancias en los negocios judiciales, la designación de las formalidades indispensables para la prisión y aun para la simple detención, la limitación de la responsabilidad civil, la abolición del tormento, la abolición de la confiscación y la abolición de toda pena trascendental.

2.6 LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (12 DE JUNIO DE 1843)

Con estas Bases Orgánicas se piensa seriamente consolidar las garantías individuales, considerando que al frente de cualquier garantía se encuentra la libertad figura enseguida la libertad de opinión y por consiguiente la libertad de imprenta, sin previa clasificación o censura, y sin fianza de los autores, editores o impresores.

La seguridad personal se garantiza exigiendo formalidades para poder verificar la detención de alguien, declarándose que nadie puede ser juzgado por tribunales de comisión ni por leyes retroactivas; que nadie puede continuar en prisión luego que aparezca que no es acreedor a pena corporal, si por otra parte da fianza, y que nadie puede ser apremiado a hacer confesión de hecho propio. La inviolabilidad del domicilio se garantiza. Se reconoce la propiedad privada además del principio de que el ejercicio de una profesión o industria constituye una propiedad privada.

Declaró también que a ningún mexicano se podría impedir la traslación de su persona y bienes fuera del país. El capítulo de garantías individuales quedó cerrado con un artículo en el cual declara que los extranjeros solo gozarán de los derechos que concedan las leyes y sus respectivos tratados a otras personas.⁷¹

2.7 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DEL 5 DE FEBRERO DE 1857

Resulta indudable que la Revolución de Ayutla significó un movimiento de grandes proyecciones que culminó con la expedición de la Constitución de 1857. Con ella termina la dictadura Santanista y el país dispone a una nueva estructuración del Estado Mexicano. Su grito de alerta no podía ser más expresivo: "*respetar invariablemente las garantías individuales*". Implanta desde luego el liberalismo y el individualismo como régimen de relaciones entre el estado y su Ciudadanía.

El postulado de la Constitución es fundamental, "*el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales*". En consecuencia reconoce que todas las leyes y todas las autoridades

⁷¹ Serra Rojas Andrés. *Op. Cit.* p. 48

del país debían respetar y sostener todas las garantías que otorgaba esa Constitución.

Pero su afirmación se precisa:

"Persuadido el Congreso de que la sociedad para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su creador, convencido de que las más brillantes y deslumbradoras teorías políticas son torpe engaño, amarga irrisión, cuando no se aseguran aquellos derechos, cuando no se goza de libertad civil, ha definido clara y precisamente las garantías individuales, poniéndoles a cubierto de todo ataque arbitrario. El acta de derechos que va al frente de la constitución, es un homenaje tributado en vuestro nombre, por vuestros legisladores, a los derechos imprescindibles de la humanidad. O quedan, pues, libres, expeditas, todas las facultades que del Supremo recibisteis para el desarrollo de vuestra inteligencia, para el logro de vuestro bienestar".

Posteriormente nuestros juristas se han encargado de analizar cual es la parte de la Constitución de 1857 que no fue cumplida. La dictadura del general Díaz, frenó la aplicación y el desarrollo de los Derechos del hombre, se preocupó del desarrollo económico y olvidó el desarrollo político del país.⁷²

En términos generales, la doctrina de los derechos del hombre que sirve de base a la Constitución de 1857, tiene sus raíces en el pensamiento francés de finales del siglo XVIII:

⁷² Serra Rojas, Andrés, . *Op. Cit.* pp. 47

Los hombres son por naturaleza libres e iguales, pero se agrupan en sociedad, dada su misma inclinación social y para obtener el máximo grado de libertad compatible con la libertad de los demás. de la misma naturaleza original del hombre, y de los fines de la vida social se derivan los derechos naturales del hombre que, en esencia, son un ámbito de libertad personal sagrado, al cual debe respetar en primer lugar el poder político, quien además tiene la obligación de asegurar el respeto de los demás a este ámbito personal de libertad. La organización social pues, es un instrumento al servicio de los destinos individuales de cada individuo. Las instituciones sociales tienen por objeto salvaguardar estos derechos naturales del hombre. De esta manera, la organización social, la sociedad misma, los poderes políticos, tienen su base doctrinal en los derechos del hombre y, a su vez, encaminan su actividad a la protección y aseguramiento de estos derechos.⁷³

El artículo primero de la Constitución de 1857 es síntesis de esta teoría, como menciono anteriormente respecto de la obligación de las autoridades del país para respetar y sostener las garantías otorgadas por esta Constitución.

León Guzmán, miembro de la comisión redactora del proyecto constitucional, defendiendo la doctrina de los derechos naturales del hombre, dijo

⁷³ De la Madrid Hurtado, Miguel. "Elementos de Derecho Constitucional" Instituto de Capacitación Política, Primera edición. México 1982, pp. 171

que el hombre es un ser eminentemente libre y social; al reunirse con sus semejantes, conviene en sacrificar un poco de libertad personal, para asegurar con mayor eficacia la parte restante de esa libertad. Esta parte de libertad que se reservan los individuos es lo que constituye la libertad del hombre en sociedad; ya no la libertad natural que tenía en un supuesto estado de naturaleza, sino la libertad que tiene el hombre después de haberse agrupado en una organización social. Respetar esos derechos, reconocerlos, es un imperativo para las organizaciones sociales, y también es finalidad de las mismas asegurar el respeto, tanto por las leyes como por las autoridades, a ese ámbito de libertad personal que tiene y debe tener todo hombre en sociedad. La comisión (manifestó León Guzmán) ha tenido razón en decir que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

Resumiendo, esta Constitución refleja los principios de la Declaración de los Derechos y deberes del Hombre y el Ciudadano francesa, estableciendo una marcada distinción entre derechos del hombre y garantías individuales, refutando los primeros como derechos naturales, y los segundos como restricciones a la autoridad. Contenía un catálogo muy amplio de garantías muy similar al actual, pero sin plasmar aún los derechos sociales que marcaron en 1917 la vanguardia de México en ese ámbito.

2.8 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 1917

En este momento los diputados de Querétaro ya no legislaban, como los de 1857 "para todo mundo", sino para un pueblo con hambre y sed de justicia, como dijo Justo Sierra, esta Constitución no aspiraba ser un código universal sino una ley exclusiva y entrañablemente mexicana. Así, en 1917 se manifestó una vigorosa tendencia reformadora, populista y nacionalista que con el apoyo de uno de los más brillantes caudillos revolucionarios: Alvaro Obregón.⁷⁴

El pensamiento de Venustiano Carranza se puede resumir en que rehusó toda discusión filosófica en vista de que no era su interés fundar las garantías en una teoría o doctrina, sino garantizar todas las manifestaciones de la libertad, ya que el hombre tiene derechos fundamentales que son inherentes a su naturaleza: de estos derechos el más importante es la vida y en él está comprendida la libertad, que se traduce en el derecho a satisfacer las necesidades naturales del individuo. El artículo primero del proyecto de 1917, pretendía que estaban reconocidos los derechos naturales del individuo que los tratadistas llaman derechos del hombre, pero que don Venustiano Carranza creyó que era más claro denominar garantías individuales.⁷⁵

Cuando Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente de Querétaro el proyecto de reformas a la Carta Política, resultó evidente la preocupación de proteger al hombre en los planos de la libertad, pues sostuvo que era la primera de las bases en que descansa toda la estructura de las instituciones sociales y que era necesario relacionar en forma práctica y expedita al individuo con el Estado señalando los respectivos límites dentro de los cuales

⁷⁴ Carrillo Flores Antonio. *"La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos"* Op. Cit p. 230.

⁷⁵ Congreso de la Unión Cámara de Diputados L. Legislatura. *"Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones"* Segunda edición, Editorial Porrúa. S.A., México. p. 58

se debe realizar sus actividades, sin trabas de ninguna especie. También hizo hincapié en el valor teórico de las garantías individuales otorgadas por la Constitución de 1857, manifestando el propósito de que en la nueva Constitución esas garantías tuviesen efectividad.

En el proyecto presentado por Venustiano Carranza el Congreso Constitucional, se reitera la simpatía y devoción por la Ley fundamental de 1857, la necesidad de las reformas para ajustarla a la vida política del país y la idea de que son los derechos del hombre, las diversas manifestaciones de la libertad individual, la base primordial en el edificio político. No se pretendía, desde ningún punto de vista, modificar o transformar la esencia y el sentido jurídico de tales derechos o libertades.⁷⁶

En opinión de Carlos R. Terrazas, no existen precursores ideológicos doctrinales de la Constitución de 1917; no es posible encontrar una tendencia, definida y orientada, de carácter filosófico, sociológico, y mucho menos jurídico, que haya animado o diera contenido al pensamiento de los creadores de la Constitución.

La Constitución mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 (en la misma fecha 60 años antes, se promulgó la Constitución Federal de 1857) y entró en vigor el primero de mayo siguiente. Su antecedente o fuente mediata fue el movimiento político social surgido en nuestro país a partir del año de 1910, que originalmente planteaba terminar con la dictadura porfirista y plasmar en la Constitución el principio de la no reelección. Asesinado Madero, Victoriano Huerta (quien ordenó ese asesinato) alcanzó la presidencia de la República. En 1913 Venustiano Carranza se levantó en armas en contra de Huerta. Durante este movimiento armado se expidieron una serie de leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obrera y

⁷⁶ Terrazas R. Carlos. *Op. Cit.* Pp. 76

campesina. Estas leyes de carácter y contenido social forzaron la existencia de la nueva Constitución, ya que ellas no cabían en el texto de la Constitución de 1857, de claro corte liberal - individualista.

Al triunfo del movimiento, el primer jefe del Ejército Constitucionalista expidió la Convocatoria para la integración del Congreso Constituyente que, a partir del primero de diciembre de 1916, comenzó sus reuniones con tal carácter en la ciudad de Querétaro. 214 diputados propietarios, electos mediante sistema previsto en la Constitución de 1857, para la integración de la Cámara de Diputados conformaron este Congreso. Las sesiones del Congreso fueron clausuradas el 31 de enero de 1917. El título con el que esta Constitución se promulgó fue: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857", lo que, no significa que en 1917 no se haya dado una nueva constitución.

Es una nueva Constitución porque la llamada revolución mexicana rompió con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857 (ya que nunca se observó el procedimiento para su reforma), sino que le dio a la Constitución su contenido.⁷⁷

Para tener una idea de la Constitución mexicana de 1917, presento algunos de los criterios que se han formulado para la clasificación de las constituciones:

⁷⁷ Madrazo, Jorge; "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo I, Op. Cit.

De acuerdo con Wheare, la Constitución mexicana es *SUPREMA* sobre el órgano legislativo; porque para su reforma se sigue un procedimiento más complicado que aquel que se necesita para alterar una norma ordinaria; es *FEDERAL, PRESIDENCIAL Y REPUBLICANA*.

La Constitución acepta el *MULTIPARTIDISMO* en su artículo 41, pero en la realidad somos un país con Constitución de partido predominante, ya que en los últimos sesenta años todos los presidentes, gobernadores, senadores y alrededor del 90 % de los diputados federales han sido postulados por ese partido.⁷⁸

En la terminología de Loewenstein, tenemos una Constitución *NOMINAL*, ya que no existe concordancia absoluta entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales a causa de una serie de factores sociales, económicos y políticos; pero hay la esperanza de que tarde o temprano podamos alcanzar dicha concordancia y lograr una Constitución normativa.⁷⁹

La Constitución es de carácter *RÍGIDO* porque existen un órgano y un procedimiento especiales para la reforma de un precepto constitucional. (Artículo 135). Además el artículo 133 marca la *SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL* expresando que la Constitución, las leyes del Congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión, y que los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las leyes de los estados.⁸⁰

⁷⁸ Carpizo, Jorge y Madrazo Jorge; "*Derecho Constitucional*" Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991. pp. 11

⁷⁹ *IDEM*

⁸⁰ *IBIDEM* pp. 15

La Constitución está compuesta por 136 artículos. Como en la mayoría de las Constituciones puede advertirse una parte **DOG MÁTICA** y una parte **ORG ÁNICA**. En la parte dogmática se establece la declaración de garantías individuales, comprende los primeros 28 artículos de la Constitución.

Los principios esenciales de la Constitución mexicana de 1917 son los siguientes: la idea de soberanía, los derechos humanos, la división de poderes, el sistema federal, el sistema representativo, la supremacía del Estado sobre las iglesias y la existencia del juicio de amparo como medio fundamental de control de la constitucionalidad.⁸¹

Los *derechos humanos* en la Constitución de 1917 están contenidos en las declaraciones de garantías individuales y de garantías sociales.

Las garantías individuales se concentran en los primeros 28 artículos de la Constitución, en donde encuentran cabida más de 80 distintas protecciones.

La Constitución mexicana de 1917 fue la primera constitución en el mundo en establecer, a este nivel, las garantías sociales, lo que fue producto del movimiento político - social de 1910. La declaración de garantías sociales se encuentre principalmente en los artículos 3, 27, 28 y 123. Estos dispositivos constitucionales reglamentan la educación, el agro, la propiedad y el trabajo.⁸² Resumiendo , la Constitución mexicana de 5 de febrero de 1971 constituye una profunda transformación de las instituciones políticas y económicas reconocida ampliamente en la doctrina internacional como uno de los documentos constitucionales iniciales de este siglo de mayor importancia e influencia en el

⁸¹ Carpizo, Jorge; "La Constitución mexicana de 1917" 4a. Edición México, UNAM, 1981, t. I pp. 134 - 135

⁸² Carpizo, Jorge, y Madrazo, Jorge, "Derecho Constitucional. Introducción al Derecho mexicano" t. I, UNAM, México. 1981 pp. 22

desarrollo de los derechos del hombre. La Constitución de 1917, ocupa un lugar singular en el mundo, además de que cambió el rumbo de nuestra historia. Fue la primera carta política en que, junto a los derechos tradicionales, encontramos a los derechos humanos de carácter social y económicos⁸³.

La Constitución dotada de supremacía es una garantía para los derechos que ella declara o contiene, no es lo mismo que las normas escritas de los derechos humanos consten en una ley, a que lo hagan en una Constitución codificada cuya característica principal es la supremacía, es decir que ésta encabeza el orden jurídico político del Estado, en esto reside la calidad que como garantía tiene.⁸⁴

Dicho así, resulta fácil resumir que en orden a su funcionamiento como garantía, la idea de que también cuando dentro del Estado se tiene que aplicar una norma relativa al derecho extranjero, ésta debe ser necesaria e ineludiblemente compatible con la Constitución y debe quedar sometida al control de la constitucionalidad.⁸⁵

A este respecto, cabe mencionar que en la hora temprana del constitucionalismo moderno, los tratados internacionales no eran aplicados frecuentemente, pero actualmente han cobrado un importante desarrollo, desde que las organizaciones internacionales y el acrecimiento de las relaciones de igual naturaleza se han enfocado más por la paz, la libertad, los derechos, el desarrollo, el bien común y la democracia principalmente. La ley no puede transgredir a la Constitución, ya que este hecho resultaría inconstitucional, por lo que en materia

⁸³ Carrillo Flores, Antonio; *"La defensa de los Derechos del hombre en la coyuntura del México de hoy"*, Editorial Porrúa, México, 1971, pp. 16

⁸⁴ Bidart Campos Germán J.; *"Teoría General de los Derechos Humanos"*, Editorial Astrea, De Alfredo y Ricardo Depalma, Primera Edición, Buenos Aires, argentina, 1991. Pp. 347

⁸⁵ *IBIDEM* pp. 348

de derechos humanos debe ampliar, reforzar, detallar, reglamentar, etc., a los que la Constitución contiene, pero no debe alterarlos.⁶⁶

Los derechos plasmados en la Constitución reclaman su interpretación, así, Bidart Campos, en su obra Teoría general de los Derechos Humanos⁶⁷, cita a Kelsen afirmando que:

"La interpretación es, pues, un proceso intelectual que acompaña necesariamente el proceso de aplicación del derecho en su progresión de un grado superior a un grado inferior".

Esto nos dá lugar a dos premisas: primero que hay normas en la Constitución que declaran derechos, y segundo, que cuando hay que aplicar estas normas, es necesario interpretarlas, tal interpretación a cargo de los órganos estatales configuran la interpretación orgánica.⁶⁸

Ahora bien, en el conjunto o contexto normativo de la Constitución, hay normas, principios y valores. Al estar dentro de la Constitución tienen juridicidad, normatividad. Pues bien, los valores en la Constitución son, ante todo, valores. Y los valores son objetivos, trascendentes y absolutos. Entonces tenemos los valores, y tenemos las normas que los pugnan, invocan, postulan o declaran en la Constitución. Se puede deducir, que la norma reconoce al valor con esto se trazaría una distinción entre norma y valor.⁶⁹

⁶⁶ Bidart Campos Germás J. Op. Cit. pp. 356, 358 y 359

⁶⁷ *IBIDEM* pp. 386

⁶⁸ *IDEM*

⁶⁹ *IBIDEM* pp. 393

Las normas, recogen o reconocen los valores y principios, admeá contienen determinaciones precisas, como si aplicarán a unos y a otros particularizándolos. Por ejemplificar puedo mencionar el valor de igualdad e igualdad, ambos son valores, pero además existen normas específicas que dan aplicación a la libertad y a la igualdad en forma particular. Esta inserción de valores y principios en la Constitución normativa es un claro ejemplo de que los valores están directamente relacionados con la aplicación del derecho. Por eso resulta imprescindible una educación en derechos humanos, una formación valoral exhaustiva, tanto en los particulares como en los servidores públicos que se encuentran relacionados estrechamente con la impartición de justicia así como con la interpretación de las leyes.

CAPÍTULO III

EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

3.1.1 ÉPOCA CLÁSICA

Dentro del derecho moderno la institución del Ministerio Público constituye una garantía constitucional, ya que el estado lo faculta como órgano único encargado de la persecución de los delitos, de esta manera establece el sistema de la acusación estatal y el monopolio de la acción penal por el estado.

La mayor parte de las legislaciones modernas han adoptado esta figura, reconociendo la necesidad esencial de su existencia como funcionario especial que se encargue de salvaguardar los intereses de una sociedad y del mismo modo que vele por el estricto cumplimiento de la ley.⁹⁰

Durante la primera etapa de la evolución social, la función represiva se ejercitaba mediante la llamada *venganza privada*, esta es la llamada época de la *Ley del Talión: ojo por ojo, diente por diente*, en este tiempo se entiende el delito como una violación a una determinada persona, por lo tanto la justicia la llevaba a cabo por propia mano la persona afectada, es decir, la víctima o bien sus allegados. De tal modo que en esta época no aparece antecedente alguno del Ministerio Público, ya que su existencia parte del concepto de que el delito es ante

⁹⁰ Garduño Garmendia, Jorge, *"El Ministerio Público en la Investigación de delitos"*, Editorial LIMUSA, Nonaga Editores, Primera Edición. México, 1988. pp 10

todo un atentado contra el orden social (no contra los particulares en sí) y por lo mismo no puede dejarse su represión al arbitrio ni al cuidado de los particulares, sino que debe ser obra de los funcionarios del Estado.⁹¹

En el derecho ático, se dejaba en un principio el ejercicio de la acción penal al particular, pero después era cedido en distinción honrosa a un ciudadano representante de la sociedad, de este modo, al ponerse en manos de un ciudadano independiente el ejercicio de la acción, se introdujo una reforma substancial en el procedimiento, haciendo que un tercero, despojado de las ideas de venganza y de pasión que insensiblemente lleva el ofendido al proceso, persiguese al responsable y procurase su castigo o el reconocimiento de su inocencia, como un noble atributo de justicia social.⁹²

Del mismo modo, en la antigüedad griega, se presenta otro antecedente en los *Temostétio*, que eran funcionarios encargados de denunciar a los imputados al Senado o a la asamblea del pueblo que designaba a un ciudadano para sostener la acusación.⁹³

Cuando en Roma se produjo el periodo de las delaciones secretas, se abandonó la costumbre de la acusación privada y se adoptó la acusación popular. Los hombres más insignes de roma tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos apareciendo así los *curiosi*, *stationari* o *irenarcas*, quienes realizaban funciones policíacas, ya que el Emperador y el Senado designaban acusador en los casos graves, los *perfectus urbis*, en la ciudad; los *praesides* y *procónsules*, los *advocati fisci* y los *procuratores caesaries* de la época imperial. En las legislaciones bárbaras aparecen los *gastaldi* del derecho

⁹¹ Acero, Julio, "*Procedimiento Penal*", Editorial Cajica, S.A., Puebla, Pue., México, 1976, pp. 32

⁹² González Bustamante, J.J., "*Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*", editorial Porrúa, S.A., México 1967, pp. 53 - 54

⁹³ Castro V., Juventino, *Op. Cit.* p. 4

longobargo, los *cante* o los *sayones* de la época franca y los *misci dominici* del emperador Carlo Magno.

También en Roma, los funcionarios llamados "*judices questiones*" de las XII Tablas, realizaban una actividad semejante a la del Ministerio Público, porque estos funcionarios tenían facultades para comprobar los hechos delictuosos. El Procurador del César, del que habla el digesto en el libro primero, título 19, se ha considerado como antecedente de la Institución debido a que dicho Procurador en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden en las colonias.⁹⁴

Manuel Rivera Silva señala como antecedente más cercano del Ministerio Público la figura del "*arconte*" griego, funcionario quien en representación del ofendido y de sus familiares o por incapacidad o negligencia de éstos, intervenía en los juicios.⁹⁵

En la época de Pericles, surgió el "*Aerópago*", quien acusaba de oficio y sostenía las pruebas en caso de que el inculpado hubiese sido injustamente absuelto por los magistrados.⁹⁶

Si bien es cierto que las funciones más destacadas como la persecución y comprobación de los delitos, las acusaciones y la representación social, se desarrollaron desde la antigüedad, al mismo tiempo, carecían de la facultad de ejercer la acción penal, potestad exclusiva y distintiva hoy en día del ministerio público y que en aquel entonces, era propia del ofendido y sus familiares, quienes a través de la conocida y ya mencionada venganza privada sustituida más

⁹⁴ Colín Sánchez, Guillermo: "*Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*", Editorial Porrúa, S. A., 4a. Edición, México, 1977, pp. 87

⁹⁵ Rivera Silva, Manuel: "*El Procedimiento Penal*", Editorial Porrúa, S. A., octava edición. México, 1977, pp. 68

⁹⁶ García Ramírez, Sergio, "*Curso de Derecho Procesal Penal*", Editorial Porrúa, S. A., México, 1974, pp. 228 - 229

adelante por la máxima teleónica, los facultaba para que de manera directa ejercitaran su derecho a hacerse justicia y al hacerlo combatían la impunidad.

Desgraciadamente, esta rudimentaria forma de castigar, implicaba muchas veces que en lugar de reparar la ofensa, la víctima fuera nuevamente dañada si su agresor era más fuerte, o bien, con su actuar defensivo generalmente, producto de sentimientos de venganza traía como resultado que el agraviado se extralimitara con su victimario.

Al no tener noción de solidaridad social, los agravios causados no eran vistos como daños hechos al grupo, posteriormente, las circunstancias los obligaron a actuar en grupo ante las amenazas de que fueron objeto, fue entonces cuando la venganza privada, paulatinamente fue cediendo ese derecho individual a castigar, al derecho de grupo a perseguir conductas delictivas alcanzando la categoría de defensa social.

3.1.2 LA EDAD MEDIA

Durante la edad media, dentro de la sociedad feudal de Italia encontramos a los *sindici y cónsules locorum villarum* quienes al lado de los funcionarios judiciales estaban encomendados de investigar los delitos. También existían los *ministrales* quienes tenían carácter de denunciantes.⁹⁷

Al respecto, Colín Sánchez precisa que no es posible identificar al Ministerio Público con estas figuras ya que sólo eran auxiliares del órgano jurisdiccional, siendo su función la presentación oficial de denuncias de delitos.

Posteriormente el estado comprende que la persecución de los delitos debe ser una función social ejercitaba por él y no por los particulares, esto marca un paso decisivo en la historia del procedimiento penal, sin embargo, se cae en el error de otorgarle esa persecución oficial al juez, convirtiéndolo de este modo en juez y parte. Y como dice Radbruch, *"El que tiene un acusador por juez, necesita a Dios por abogado"*. Pero el paso ya estaba dado y el camino a seguir señalado.

El sistema inquisitivo cae en descrédito y el estado crea un órgano público que será el encargado de la acusación ante el poder jurisdiccional. Y corresponde a Francia la implantación de dicha institución: El Ministerio Público, representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del estado, luego se extendió a Alemania y pasó sucesivamente a casi todos los países civilizados del mundo.⁹⁸

⁹⁷ González Bustamante, J.J., *Op. Cit.*, pp. 54 - 55

⁹⁸ Castro V., Jueventino; *Op. Cit.*, pp. 20 - 21

En la época de Felipe "el hermoso", durante la monarquía francesa del siglo XIV se crearon dos figuras exclusivamente para proteger los intereses del príncipe y de las personas bajo su protección: El Procurador, quien era el encargado de los actos del procedimiento, y el Abogado del Rey quien se encargaba era de los asuntos litigiosos que interesaba al monarca, de aquí surge que el precursor directo inmediato del Ministerio Público nace de las transformaciones de orden político y social introducidas en Francia en 1793, ya que uno de éstos cambios sufridos fue la sustitución del Procurador y del Abogado del Rey por comisarios encargados de promover la acción penal y de ejecutar las penas, y por acusadores públicos cuya función era sostener la acusación en el juicio.⁹⁹

Ante la disminución de denuncias por parte de las víctimas, surge un procedimiento de oficio con funciones limitadas, principalmente destinado a perseguir los delitos, hacer efectivas las multas así como dar cumplimiento a las confiscaciones derivadas de la imposición de las sanciones, no es sino hasta el siglo XIV, cuando el ministerio público participa activamente en los juicios del orden criminal.

En España, existieron instituciones tales como el "*defensor plebis*", quien protegía los intereses del pueblo ante el fisco representado por los "*curiales*".

Posteriormente en la época del "*fuero juzgo*", mejor conocida como época visigótica, existió un representante del rey quien en ausencia de la víctima perseguía de oficio los delitos en los tribunales.

⁹⁹ Garduño Garmendia, Jorge; *Op. Cit.* Pp 13

Por último el "*Attorney general*", figura inglesa que data de 1277, era un funcionario nombrado por el rey. Generalmente, esta distinción recaía en los juristas más renombrados del reino, se desempeñaba como abogado del monarca, asesor jurídico del gobierno y persecutor de las conductas delictivas que alteraban la seguridad del territorio.

3.1.3 ÉPOCA MODERNA

A) FRANCIA

Es en Francia donde a partir de la revolución surge la figura del Ministerio Público como la conocemos en la actualidad. La legislación de 1790 crea el "*comisario del rey*" y el "*acusador público*", ambos sucesores del antiguo procurador del rey, el primero, titular del ejercicio de la acción punitiva y vigilante de la aplicación de la ley, y el segundo, responsable de las acusaciones ante los tribunales penales.

En el Código Napoleónico de Instrucción Criminal de 1810, al ministerio público se le reconoce como representante social en la persecución de los delitos y se supedita a la autoridad del poder ejecutivo, dependiendo de la magistratura. Asimismo, en la ley de organización de los tribunales de 1810, - documento complementario del código - , se puntualizan los procedimientos y se suprime al jurado de acusación. Aparece el "*Ministerio Fiscal*" titular absoluto del ejercicio de la acción penal, dejando al particular, como titular de la acción civil. Los ministerios fiscales, como miembros de la magistratura para su mejor desempeño fueron fraccionados en lo que se denominó "*parquets*" estando adscritos a un tribunal compuesto por el procurador y sus auxiliares.

B) ESPAÑA

Tomando como punto de partida al ministerio público francés, los españoles adoptaron esa figura dentro de su esquema jurídico, a efecto de que la comisión de conductas delictivas no quedaran impunes, en los ordenamientos de Juan II se crea la promotoría y la procuraduría fiscal.

Según el maestro Javier Piña y Palacios, la promotoría era un organismo facultado para denunciar los delitos o bien para recibir las denuncias; suplir el defecto de las acusaciones, buscar testigos, aportar pruebas, asistir a las audiencias, vigilar el cumplimiento de las sentencias y la ejecución de las penas, entre otras, sin perjuicio de lo anterior, los funcionarios debían residir en la corte y tenían prohibido el ejercicio de la profesión en asuntos civiles y penales. Los procuradores eran los representantes de la corona en materia hacendaria.

Posteriormente, en las ordenanzas de Medina de 1489, se reglamenta el número y atribuciones de los fiscales. En principio fueron dos, uno para atender los asuntos en materia civil y el otro los de índole penal.

Cabe destacar que en la ley de las *"Siete Partidas"*, específicamente en la ley 12 título 18 parte 4, al fiscal o *"personero"*, se le describe como el encomendado para *"razonar y defender en juicio las cosas y derechos pertenecientes a la cámara del rey"*, ente ajeno a las causas criminales.

3.2 ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

3.2.1 ÉPOCA PRECOLONIAL

Varios tratadistas coinciden en que en el México prehispánico no existen antecedentes claros de la presencia de alguna institución que en su momento fungiera como un Ministerio Público. Sin embargo, opino que es conveniente atender al desarrollo de la cultura prehispánica residente en el territorio nacional, puesto que otros diversos autores, en discrepancia con los que antes menciono, opinan que la fuente de nuestras instituciones jurídicas no se encuentra exclusivamente en el derecho romano o quizá en el derecho español, sino en las raíces de nuestra propia cultura, es decir en la organización jurídica de los aztecas.

Los aztecas se regían por un sistema de normas, mismas que regulaban el orden y sancionaban toda conducta hostil a las costumbres y a los usos sociales, el sistema jurídico azteca era consuetudinario, es decir, era un derecho no escrito, basado exclusivamente en la costumbre, sin embargo, en lo que refiere al campo penal las conductas delictivas se encontraban ilustradas en códigos, donde se señalaban las sanciones aplicables, pero cabe mencionar que esto de ninguna manera obligaba a los jueces a actuar con apego al mismo, es decir que se plasmaba esta legislación a modo de sugerencia o guía.

El poder del monarca era delegado a distintos funcionarios especiales, por ejemplo, en materia de justicia "*el Chicuacoal*" auxiliaba al "*Hueyotlatoani*", vigilaba la recaudación de los tributos y presidía el tribunal de apelación, además

era una especie de consejero del monarca a quien en algunas ocasiones, como en la preservación del orden social y militar, representaba.

"El Tlatoani", era un funcionario de gran relevancia, ya que representaba a la divinidad y tenía la libertad para disponer de la vida humana según su arbitrio.¹⁰⁰

Por mandato del representante de la divinidad, eran los jueces directamente quienes realizaban la persecución de los delitos, de cualquier modo existían diversos funcionarios que se dedicaban a actividades de tipo policial y procedimental. tal es el caso de *"el alcalde"* quien conocía de los asuntos de poca monta en los Calpullis, además era informante ante el tribunal de los casos relevantes; *"el alguacil"* era quien ejecutaba las aprehensiones y sentencias, *"el topilli"* era el encargado de aprehender al acusado y el juez de paz en cuestiones accesorias.

Es de vital importancia recalcar, que si bien la persecución del delito estaba en manos de los jueces por delegación del Tlatoani, de tal manera que las funciones de éste y las del Cihuacoatl eran jurisdiccionales, también es cierto que no es posible identificar estas funciones con las del Ministerio Público, pues si bien el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizaban las investigaciones y aplicaban el derecho.¹⁰¹

¹⁰⁰ Franco Villa, José, *"El Ministerio Público de la Federación"*, Editorial Porrúa, México 1985; pp. 44

¹⁰¹ *IBIDEM* pp. 45

3.2.2 NUEVA ESPAÑA

Con la llegada de los españoles, la organización jurídica azteca se vio seriamente reformada y el derecho peninsular paulatinamente comenzó a regir en América. El choque natural resultado de la conquista hizo que aparecieran un incontable número de abusos de parte de funcionarios y particulares así como de quienes se refugiaban en la doctrina cristiana para cometer atropellos.

Cabe mencionar que en lo referente a la persecución de delitos imperaba una absoluta anarquía, ya que las autoridades de la colonia tanto militares, civiles y religiosas movidas exclusivamente por sus caprichos invadían jurisdicciones, fijaban multas y también privaban de la libertad a la personas.¹⁰²

Esta terrible situación pretendió remediarse a través de Las leyes de Indias tenían la finalidad regular la vida de los indígenas apegándose en la medida de lo posible a sus costumbres y tradiciones estableciéndose la obligación de respetar las normas jurídicas de los indios, su gobierno policia, usos y costumbres, siempre y cuando no contravinieran el derecho hispano.

En esta etapa, la persecución del delito no fue encomendada a una institución o funcionario en particular; el Virrey, los Gobernadores, las Capitanías Generales, los corregidores y algunas otras autoridades tenían atribuciones para ello.

La administración pública de entonces estaba a cargo de las personas que designaban los Reyes de España, los virreyes, los Corregidores, etcétera. es decir que los nombramientos siempre se hacían mediante influencias políticas, de

¹⁰² Franco Villa, José. *Op. Cit.* p. 45

tal modo que los "indios" no tenían ninguna oportunidad de formar parte de alguna administración, es decir no podían desempeñar puestos de jueces, regidores, alguaciles, escribanos ni ministros de justicia. Posteriormente se designaron "alcaldes indios" quienes aprehendían a los delincuentes, las audiencias y gobernadores tenían la facultad de sancionar con pena de muerte y los caciques ejercían jurisdicción criminal en sus pueblos.¹⁰³

Apoyados en factores religiosos, económicos, sociales y políticos, muchos tribunales trataron de encauzar la conducta de indios y españoles, a la audiencia, el Tribunal de la Acordada y otros tribunales especiales se encargaron de la persecución del delito.¹⁰⁴

En 1527 al mando de Antonio de Mendoza, quien fuera el primer Virrey de la Nueva España, se funda la Real Audiencia de México expidiéndose una serie de ordenanzas para reglamentar las condiciones imperantes, entre de las cuales destaca "Las Ordenanzas de 1587", instrumento creador de la Real Sala del Crimen, la cual estaba integrado por cuatro alcaldes, quienes tenían la facultad de perseguir los delitos.¹⁰⁵

Tomada de la legislación española, se introdujo la figura de "el fiscal" quien era titular de la facultad de perseguir los delitos y de cierta forma representante de los intereses de la colectividad, también era miembro de las audiencias las cuales estaban conformadas por un fiscal para asuntos civiles y otro para asuntos criminales. Contaban con el apoyo de "los oidores", quienes se dedicaban a la investigación de conductas que pudieran lesionar a la comunidad.

¹⁰³ Franco Villa, José. *Op. Cit.* p. 46

¹⁰⁴ Colín Sánchez, Guillermo. *Op. cit.* pp. 95 - 97

¹⁰⁵ Escudero Álvarez, Hiram: Subprocurador General de la República, Discurso pronunciado el 21 de febrero de 1995, bajo el tema "El Ministerio Público"

El establecimiento del Ministerio Público en México tiene hondas raíces con la Institución Promotora Fiscal que existió durante el virreinato, donde se crearon un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen. El juez disfrutaba de libertad ilimitada en lo que respecta a la dirección del proceso y el fiscal solo intervenía cuando formulaba su pliego de acusación.

Finalmente, en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en 1814, se estableció la organización de tribunales; y se puntualizaron las funciones y atribuciones de los fiscales. Desde aquel momento los fiscales serían propuestos por el poder ejecutivo y designados por el legislativo. El cargo lo ejercerían por cuatro años, y quedaban inhabilitados para reelegirse en el cuatrienio inmediato.

3.2.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

Una vez nacido México a la vida independiente, en lo que respecta al Ministerio Público se siguió rigiendo lo establecido por el decreto de 9 de octubre de 1812, ya que en el Tratado de Córdoba se declaró que las leyes vigentes seguirían rigiendo siempre y cuando no se opusieran al Plan de Iguala y durante el tiempo que las cortes mexicanas formaban la constitución correspondiente.¹⁰⁶

Una vez que se promulgó la Constitución Federal de 1824, por primera vez en la historia de México se habla de la división de poderes. Las estructuras jurídicas, especialmente las que se refieren a la administración de justicia, no sufrieron reformas medulares. La fiscalía continuó desempeñando las funciones que dieron motivo a su creación, sin embargo, en la medida en que las estructuras y los ordenamientos jurídicos evolucionaron, se modificaron los requisitos, las atribuciones y la duración del cargo.

La Carta magna federalista de 1824 en su artículo 124, estableció el Ministerio Fiscal en la Suprema Corte, y equiparó su dignidad a la de los Ministros, además les dio el carácter de inamovibles. En su artículo 140, estableció Fiscales en los Tribunales de Circuito y con respecto a los Juzgados, no determinó nada expresamente.

Posteriormente, en la Ley del 14 de febrero de 1826, se reconoce la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en las cuales la Federación esté interesada, en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el

recurso de competencia y además indica como necesaria la presencia del Ministerio Fiscal en las visitas semanales a las cárceles.

¹⁰⁶ Castro V., Juventino. *Op. cit.* pp 7

En 1834, mediante la Ley del 22 de mayo del mismo año se reconoce la existencia de un Promotor Fiscal en cada Juzgado de Distrito, nombrado como el de circuito y con las mismas funciones.

Las Siete Leyes de 1836 establecen el sistema centralista en México, y en la ley del 23 de mayo de 1837 se establece un Fiscal adscrito a la Suprema Corte, contando los Tribunales Superiores de los departamentos con un Fiscal cada uno. Después en las bases orgánicas de 1843 o "leyes espurias" y en la propia constitución federal de 1857, prevalece la figura del ministerio fiscal.

En estos ordenamientos se establece que estos funcionarios intervinieran en asuntos de índole penal en los que la federación o las autoridades se vieran involucradas, conocer asuntos en materia de competencia, y entre otras realizar visitas semanales a las cárceles, como ya lo había mencionado.

3.2.4 EVOLUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

En las "Bases para la administración de la República" de 1853, el General Antonio López de Santa Anna dispuso el nombramiento de un Procurador General de la Nación, quien debía encargarse de atender los intereses contenciosos en México.

La primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal en el México Independiente quedó plasmada en nuestro país mediante la "Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia", la cual es conocida como la "Ley Lares", esta ley fue dictada el 6 de diciembre de 1853 bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna¹⁰⁷ y organizó el ministerio fiscal ubicándolo bajo el mando del poder ejecutivo, del mismo modo lo comisionó para defender los intereses de la nación en los casos que se siguiesen ante la autoridad judicial.

Más tarde, el 23 de noviembre de 1855, Juan Alvarez da una ley, la cual fue aprobada por Ignacio Comonfort, en esta ley se establecía que los promotores fiscales no podían ser acusados y se les colocó en la Suprema Corte, en los Tribunales de Circuito y por Decreto del 25 de abril de 1856 se les extendió a los Juzgados de Distrito¹⁰⁸. De tal manera que esta ley enriqueció a la anterior y al ministerio fiscal se le reconoció competencia federal.

Mediante el decreto de 1856, conocido como "Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana", promulgado por el Presidente Ignacio Comonfort se establece que todas las causas de orden criminal deberían ser públicas, desde que diera inicio el plenario a partir del cual, todo inculcado tendría derecho a ser

¹⁰⁷ Castro V. Juvenino *Op. Cit.* p. 8

¹⁰⁸ *IBIDEM* p. 9

informado respecto de las pruebas que existen en su contra y a ser careado con sus rivales.

Posteriormente, dentro de los debates del congreso constituyente de 1856, hubo una gran preocupación por las funciones y atribuciones de la fiscalía. La influencia democrática de aquél momento sostenía la tesis de no privar al ciudadano de su inherente derecho a denunciar algún hecho ilícito y ser sustituido por una figura acusatoria pública. De ese modo, el ciudadano conservaría la titularidad de ese derecho mediante la querrela o acusación, y el fiscal ejercería la acción penal ante la autoridad judicial.

Benito Juárez expidió el 15 de junio de 1869 la *Ley de Jurados*, en la cual establece tres procuradores a quienes por primera vez se les llama representantes del Ministerio Público, éstos eran independientes entre sí, es decir no constituían una organización y estaban desvinculados de la parte civil.¹⁰⁹

El 15 de septiembre de 1880, el Presidente Porfirio Díaz promulgó el primer Código de Procedimientos Penales, en el cual se establece una organización completa del Ministerio Público, en el artículo 28 lo definió como *"una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes"*. La policía judicial sería la encargada de investigar los delitos mientras el Ministerio Público tenía la función de promover y auxiliar la administración de justicia en sus diferentes ramas.

¹⁰⁹Castro V. Juvenino *Op. Cit.* p. 9

El 22 de mayo de 1894, el segundo código de procedimientos penales mejora la Institución del Ministerio Público, ampliando su intervención en el

proceso estableciéndolo como miembro de la policía judicial y como auxiliar de la administración de justicia.

Finalmente, se reformaron los artículos 91 y 96 de la Constitución en 1900, y el *Ministerio Público*, llamado así por primera vez en la Constitución, y el Procurador General se separan de la Suprema Corte de Justicia pasando a formar parte del Poder Ejecutivo.

En 1903 el General Porfirio Díaz expidió la primera *Ley Orgánica del Ministerio Público* estableciendo esta institución ya no como un auxiliar en la impartición de justicia, sino como un ente autónomo de la jurisdicción, titular del ejercicio de la acción penal y parte fundamental en los juicios donde el interés público y el de los incapacitados estuviere afectado. Se establece como una Institución a cuya cabeza está el Procurador de Justicia, representante en juicio de los intereses de la federación y asesor jurídico del ejecutivo, según estableció el artículo 102 constitucional.

El General Díaz, por conducto de su Secretario de justicia e Instrucción Pública manifestó al Congreso de la Unión que uno de los principales objetos de aquélla ley era definir el carácter especial que competía a la Institución del Ministerio Público, prescindiendo del concepto que la había reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia. Y definió al Ministerio Público dentro de la nueva concepción como " el representante de la sociedad ante los Tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y restablecimiento del orden

social cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita, por razón de su oficio, consiste en la acción pública."¹¹⁰

Esta concepción perduró hasta el advenimiento de la legislación revolucionaria de 1917 donde el Ministerio Público adquiere características que hasta nuestros días siguen vigentes.

3.2.5 EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Una vez consumada la revolución, el Congreso Constituyente reunido en Querétaro en 1916 analiza el proyecto de constitución enviado por Venustiano Carranza, este proyecto era conocido como el "*Mensaje Carranza*", donde Carranza afirmaba que el comportamiento de los jueces era igual al de los jueces de la Colonia ya que en su labor de averiguar los delitos y buscar las pruebas emprendían actitudes y comportamientos para obligar a los reos a confesar poco dignos, desplegando sistemas de opresión involucrando incluso a personas inocentes y vulnerando la tranquilidad y el honor de los ciudadanos. Con respecto al procedimiento repudia el hecho de que las diligencias eran secretas así como los procedimientos ocultos, y el reo y su defensor por encontrarse privados de asistir a la recepción de pruebas en contra eran víctimas de las maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes quienes alteraban por pasión o incluso por interés las declaraciones de los inculcados, las de los testigos e incluso de los que declaraban en favor del reo. En este documento se reitera la necesidad imperiosa de acabar definitivamente con aquél sistema inquisidor.

¹¹⁰ Piña y Palacios, Javier: "*Derecho Procesal Penal*". Editorial Porrúa. México, 1948, pp. 68

En otra parte del documento Carranza señala como vía para restituir a los jueces toda la respetabilidad y la dignidad de la magistratura que la función persecutoria se encuentre bajo el mando exclusivo del Ministerio Público. De tal modo que el representante social busque los elementos de convicción siempre asegurando la libertad individual y la justicia.

En congruencia con "El mensaje" el artículo 21 constitucional priva al juez de su función inquisidora atribuyendo al Ministerio Público la función persecutoria. De tal manera que el juez quedó privado de introducir pruebas y de reclasificar los hechos así como de formular interrogatorios; la constitución mediante sus artículos 21 y 49 prohíbe al Juez lo anterior, anulando la función inquisitiva.

El Juez quedó con las funciones propias de la magistratura, particularmente en la imposición de penas y el Ministerio Público quedó con la actividad persecutoria y probatoria de las conductas típicas.

Del mismo modo se establece que únicamente la Policía Judicial es competente para aprehender a presuntos responsables ya que mediante el artículo 16 de la constitución quedó garantizada la libertad personal a reserva de satisfacer la orden judicial de captura.

Después de estas reformas la institución del Ministerio Público quedó desvinculada de la autoridad judicial ganando la facultad exclusiva de investigación y persecución de las conductas transgresoras de la ley penal y la Policía Judicial quedó bajo la autoridad y mando inmediato de éste.

3.2.6 REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para ajustar el funcionamiento de la Institución del Ministerio Público a los preceptos constitucionales en agosto de 1919 se promulgó la "*Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones*", publicada el 14 de agosto de 1919 en el Diario Oficial, en donde establecía los primeros lineamientos de las atribuciones y deberes del Ministerio Público. En este instrumento se destaca la importancia de la comprobación del cuerpo del delito y la determinación de los responsables. El Procurador General de la República conserva su carácter de asesor jurídico de la nación regulando sus funciones.

En esta ley se reconoce el derecho de agraviado para acudir mediante el Juicio de Amparo a la protección de la justicia, así como la garantía de interponer el Juicio de Responsabilidad en caso de que el Procurador se negase a ejercitar la acción penal.

Durante el interinato de Abelardo L. Rodríguez, se deroga esta Ley, surgiendo la "*Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1934*", en la cual se precisan las facultades de la representación social en torno al número de miembros, tratando de adecuar el cuerpo jurídico en cuestión a las necesidades de la nación.

El 31 de diciembre de 1941 surge la segunda "*Ley Orgánica del Ministerio Público Federal*", expedida por el entonces Presidente Manuel Ávila Camacho, en esta nueva Ley se precisaron por primera vez las funciones, facultades y atribuciones de la policía judicial, haciendo lo propio con la institución ministerial adscrita en los Juzgados de Distrito.

En el año de 1955, un nuevo instrumento jurídico regidor de la representación social federal es promulgado por Adolfo Ruiz Cortines, reglamentario del artículo 102 constitucional en el cual puntualizó la sujeción de la Policía Judicial Federal al mando inmediato del Ministerio Público, introduciendo la injerencia de este funcionario en las esferas de la administración pública otorgándole facultades dentro de la persecución de delitos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Más tarde, en 1974, Luis Echeverría Álvarez expidió "*La Ley de la Procuraduría General de la República*", argumentando que el cambio de denominación se debía a una ampliación de funciones de la Institución abarcando la persecución de delitos, la organización del Ministerio Público y las atribuciones asignadas al Procurador General de la República. Entre las primicias promulgadas destacaron la capacitación obligatoria de sus integrantes para favorecer el cabal desempeño de la Institución, fortaleciendo así el respeto y el cumplimiento de las obligaciones que le compete en el servicio a la comunidad.

En 1984, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado promulgó la "*Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*", derogando la anterior; y por primera ocasión el pueblo, titular de la soberanía fue consultado en atención a las demandas de una sociedad civil organizada, en esta Ley se resalta el espíritu constitucionalista, que trata de adecuar sus preceptos a las normas de la Constitución. Es a partir de este momento donde se le considera al Ministerio Público titular del monopolio de la acción penal.

El artículo 20 constitucional, seriamente reformado, hoy reconoce los derechos de la víctima o del ofendido por algún delito, dándole el derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, se le proporcione atención médica de urgencia si así lo requiere y finalmente, el irrenunciable ejercicio del derecho, a coadyuvar con el Ministerio Público.

Es precisamente en este último punto donde se presenta una de las transformaciones más importantes, con la cual el Ministerio Público se enriquece y renueva rompiendo con un esquema que ya varios tratadistas consideraban arcaico. Y esto es el tan polémico concepto del monopolio del ejercicio de la acción penal, a pesar de seguir siendo el titular del monopolio, ahora la víctima o el ofendido tienen el derecho de participar en el proceso previo a la consignación, es decir pueden aportar pruebas o los elementos que consideren necesarios para probar la acusación, actividad que antes era exclusiva del Ministerio Público.

A este respecto considero importante mencionar que la doctrina considera a la acción penal a aquélla que ejercita el Ministerio Público, ante el juez competente para que se inicie el proceso penal y se resuelva sobre la responsabilidad del inculpaado, y en su caso se aplique la pena o la medida de seguridad que corresponda. El citado ejercicio de la acción por el Ministerio Público se efectúa a través de ella instancia calificada como "consignación", en la que el propio Ministerio Público solicita del juez respectivo la iniciación del procedimiento judicial; las órdenes de comparecencia y las de aprehensión que procedan; el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño, y en su caso, las sanciones respectivas, pero al mismo

tiempo debe ofrecer las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados.¹¹¹

Finalmente, el Licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, promulgó la "*Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*" publicada el Viernes 10 de mayo de 1996, esta ley es la que rige actualmente.

3.2.6 DEFINICIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Habiendo realizado un breve resumen de la Historia y evolución del Ministerio Público de la Federación, presento a continuación una serie de definiciones concernientes a ésta Institución.

El maestro Jorge Garduño Garmendia, en su obra "El Ministerio Público en la Investigación de delitos", menciona diversos conceptos de la institución del ministerio público actualmente establecidos en la república mexicana:

Constitución del Estado de Baja California

art. 69.- "El Ministerio Público es la institución encargada de velar por la exacta observación de las leyes en los casos en que tenga intervención, conforme a su Ley Orgánica respectiva. A ese fin, deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de esas leyes; hacer efectivos los derechos concedidos al Estado y representar a éste ante los tribunales..."

¹¹¹ Fix Zamudio, Héctor; Diccionario Jurídico Mexicano T. 1 *Op. Cit* pp. 39 - 40

Constitución del Estado de Colima

Art. 80.- "El Ministerio Público es una Magistratura instituida para velar por la exacta observancia de las Leyes de interés general. A ese fin deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los violadores de dichas leyes, hacer efectivos los derechos concedidos al Estado, e intervenir en los juicios que afecten a las personas a quienes la ley otorgue especial protección..."

Constitución del Estado de Durango

Art. 81.- El Ministerio Público es una institución que representa los intereses de la sociedad para los efectos que se precisan en esta Constitución y leyes relativas..."

Constitución del Estado de Hidalgo

Art. 60.- "El Ministerio Público", como representante del interés social, es la institución que tiene a su cargo velar por la legalidad como principio rector de la convivencia social, mantener el orden jurídico establecido, ejercitar la acción penal, exigir el cumplimiento de la pena, cuidar de la correcta aplicación de las medidas de política criminal y proteger los intereses colectivos e individuales contra toda arbitrariedad..."

Constitución del Estado de México

Art. 119.- "El Ministerio Público es el órgano del Poder Ejecutivo a quien incumbe la persecución de los delitos, a cuyo fin contará con un cuerpo de Policía Judicial que estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. El Ministerio Público debe velar además por la exacta observancia de las leyes de interés general e intervenir en todos aquellos asuntos que afecten a la sociedad, al Estado y, en general a las personas a quienes las leyes otorgan especial protección..."

Constitución de Estado de Morelos

Art. 106.- "El Ministerio Público es una institución que tiene por objeto auxiliar la administración de justicia en el Estado y ejercer las funciones fundamentales siguientes: ...V. Procurar el exacto cumplimiento de la ley y respeto a las garantías individuales en los asuntos en que intervenga. Perseguir ante los Tribunales los delitos. Consecuentemente, recibir las denuncias y practicar las diligencias necesarias, buscando y presentando pruebas que acrediten el cuerpo del delito y responsabilidad, ejercitando la acción penal. Intervenir en los asuntos judiciales que interesen a personas a quienes la ley concede especial protección. Defender los intereses del Estado y ejercer las atribuciones encomendadas por las leyes..."

Constitución del Estado de Nayarit

Art. 92.- El Ministerio Público es el representante legítimo de los intereses sociales ante los Tribunales de Justicia..."

Constitución del Estado de Oaxaca

Art. 133.- El Ministerio Público es órgano del Estado y a su cargo está velar por la exacta observancia de las leyes. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo el mando inmediato de aquél. El Ministerio Público interpondrá, además, en los asuntos judiciales que interesen a las personas a quienes la ley concede especial protección en la forma y términos que la misma ley determina..."

Constitución del Estado de Puebla

Art. 91.- El Ministerio Público es una magistratura a cuyo cargo está velar por la exacta observancia de las Leyes de interés público. A este fin deberá ejercitar las acciones que corresponden contra los violadores de dichas Leyes, hacer efectivos los derechos concedidos al Estado, e intervenir en los juicios que afecten a personas a quienes la Ley otorgue especial protección..."

Constitución del Estado de Querétaro

Art. 117.- El Ministerio Público es el representante de los intereses sociales ante los Tribunales de Justicia..."

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 102, apartado A, dice que la ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, además el Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, quien será nombrado por el Ejecutivo y deberá ser ratificado por el Senado. Con respecto a la competencia del Ministerio Público de la Federación dice que le incumben ante los tribunales la persecución de todos los delitos del orden federal por lo que le corresponde solicitar las órdenes de aprehensión, buscar y presentar las pruebas correspondientes y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para una justicia pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

3.3 EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN Y SUS FACULTADES

3.3.1 LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fue promulgada por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León y se publicó el viernes 10 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe mencionar que uno de los cambios que presenta esta ley es la denominación de la Institución del Ministerio Público, antes llamado "Ministerio Público Federal" y a partir de esta Ley, se denomina "Ministerio Público de la Federación" por considerarse más adecuado este término.

De acuerdo al artículo primero esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República les atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo segundo, señala las atribuciones que corresponden al Ministerio Público de la Federación que son las siguientes:

I Vigilar la obsecvancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

- III Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;*
- IV Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;*
- V Perseguir los delitos del orden federal;*
- VI Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;*
- VII Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;*
- VIII Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;*
- IX Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- X Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y*
- XI Las demás que las leyes determinen.*

Del mismo modo, la ley orgánica vigente, establece que el ministerio público de la federación tiene auxiliares directos, por lo cual se integran a la Institución, tal es el caso de la policía judicial federal, los servicios periciales y los suplementarios.

El Ministerio Público de la Federación ordenará la actividad de los auxiliares suplementarios, en lo que corresponde exclusivamente a las actuaciones que practiquen en auxilio de la Institución, los auxiliares suplementarios son:

1. Los agentes del ministerio público del fuero común y de las policías judicial y preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo entre las autoridades federales y locales.
2. Los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero.
3. Los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales.
4. Los funcionarios de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos en que el Procurador y el Secretario de Gobernación convengan en que un servidor público del Gobierno Federal supla en caso de falta, excusa o ausencia al encargado de una Agencia del Ministerio Público de la Federación cuando no exista en la localidad agencia permanente.

El ministerio público de la federación será capacitado mediante el Servicio Civil de Carrera a través de programas de formación cuyo contenido teórico y práctico en todos sus niveles, fomentará el efectivo aprendizaje y el pleno desarrollo de los conocimientos y habilidades necesarios para un desempeño cabalmente profesional. Del mismo modo, en la fracción IX se establece que la formación promoverá la observancia de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la actuación del Ministerio Público de la Federación, fomentando particularmente el respeto irrestricto a los derechos humanos, la honestidad, eficiencia y la plena conciencia sobre el efecto social de la responsabilidad.

El Servicio Civil de Carrera comprenderá requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, reconocimiento y separación del servicio público, así como su evaluación.

Los Agentes del Ministerio Público de Carrera, tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación, y en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo. Además, para poder permanecer en el servicio como Agentes del Ministerio Público, están obligados a participar en los programas de formación que se establezcan para su capacitación, actualización y, en su caso, especialización con miras a su mejoramiento profesional.

Esta nueva Ley también da lugar a la creación de el *Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación*,¹¹² el cual será la instancia normativa de supervisión, control y evaluación de la operación del Servicio Civil de Carrera, y está integrado por:

1. El Procurador
2. Dos Subprocuradores de la estructura centralizada
3. El Oficial mayor
4. El Contralor Interno
5. El Visitador General
6. El Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales
7. Tres Agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la Institución, y cuya designación estará a cargo del Procurador.
8. Dos Agentes de la Policía Judicial Federal, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en la corporación y cuya designación estará también a cargo del Procurador.
9. Dos Peritos de los Servicios Periciales con las mismas características que las anteriores.
10. Los funcionarios que en su caso determine el Procurador General de la República.

Los antecedentes del Instituto de capacitación, se remontan a la época de los setentas cuando por primera vez en la historia de México, se funda una

¹¹² *A/10/96* Acuerdo por el que se instala el *Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación y los Comités de Zona* publicado el 16 de agosto de 1996.
A/22/96 Acuerdo del 4 de noviembre de 1996 que reforma y adiciona el *A/10/96*.

Institución avocada a las tareas de capacitación de servidores públicos para la procuración de justicia, esta se denominó *Instituto Técnico de la Procuraduría*

General de la República, la cual tenía la función de seleccionar y atender la formación de agentes de la policía judicial federal.

Posteriormente, se creó el *Instituto Nacional de Ciencias Penales*, cuyo objetivo era la formación de investigadores, profesores y especialistas en ciencias penales, para desarrollar la investigación, información y difusión de esas ciencias.

En el año de 1991, el Instituto de la Policía Judicial Federal, órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República realizaba la función de capacitar a los aspirantes y a los agentes de la corporación.

Es en el año de 1993, cuando nace el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, como órgano desconcentrado de la misma Procuraduría, cuyo objeto especial era diseñar, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación como única instancia de ingreso a la institución. Otro de sus objetivos fue la elaboración de programas de capacitación, actualización y especialización, así como un sistema de evaluación permanente de los agentes el ministerio público federal, policía judicial federal, peritos y demás servidores públicos que integran la Procuraduría General de la República.

La prioridad del Instituto es preparar al personal que realizará las acciones de investigación y persecución de los delitos, para que puedan atender con eficiencia las demandas que requiere la sociedad.¹¹³

Según el esquema de la Profesionalización, hoy día la preparación del M.P. será llevada por el INACIPE (Instituto Nacional de Ciencias Penales) mientras que la de la Policía Judicial será llevada por el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República.¹¹⁴

Ahora bien, la Ley Orgánica menciona expresamente que es obligación de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, entre otras cosas, el conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos.

El martes 27 de agosto de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, teniendo por objeto, según su artículo primero, el establecer la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomiendan al Procurador y al Ministerio Público de la Federación.

¹¹³ "El Instituto de Capacitación y la profesionalización de la Procuración de Justicia" Ponencia presentada por el Director del Instituto de Capacitación de la PGR; Rodolfo Alvarado Hernández el 22 de febrero de 1995.

¹¹⁴ Acuerdo A/10/96 y A/22/96 Op. Cii.

3.4 LA EDUCACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA FORMACIÓN VALORAL DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

El destino del hombre, está estrechamente ligado con su cultura, y existe cierta educación que corresponde al individuo, aquella que por el simple hecho de nacer tiene derecho a conocer, tal es el caso de los Derechos Humanos.

Si bien es cierto que hay determinados conocimientos que el ser humano debe poseer sin importar su condición social, su actividad o su mentalidad, también lo es que según la actividad desempeñada la educación en Derechos humanos adquiere especial importancia, tal es el caso de los servidores públicos quienes deben comprenderlos, exigirlos y de este modo aceptar sus responsabilidades como Servidores Públicos y comprometerse al cumplimiento y respeto de éstos con la sociedad.

Debido a que el objetivo del presente trabajo está estrechamente relacionado con la educación y la capacitación, presento a continuación una breve conceptualización de estos términos, con el fin de mostrar de una manera más clara el propósito de este trabajo.

Educación, etimológicamente, significa sacar fuera, conducir, llevar, dirigir; se utiliza comúnmente para designar aquella conducta socialmente admitida, pero para fines prácticos de educación, ésta se concibe como el desarrollo del potencial del individuo y de su necesidad de adquirir y enriquecer sus conocimientos.¹¹⁵

¹¹⁵ "Consideraciones Técnico - Operativas de Capacitación en Derechos Humanos"; Documento Preliminar; Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; Toluca, México. octubre 1994.

En la rama de la educación se distinguen dos posturas: una dirigida al proceso social, la cual identificamos como la de transmisión de valores culturales, donde se encuentran inmersos los derechos fundamentales del ser humano y su interactuar con los demás; y la otra es la que se refiere al propio sujeto que es la encargada de orientar a la adquisición de conocimientos académicos - científicos, los cuales por ser generados por el hombre están por sí mismos cargados de posturas político - sociales que el sujeto va aprendiendo durante su proceso educativo y por ende se concientiza del respeto y valoración de los Derechos Humanos.

La educación es uno de los elementos vitales que permiten al ser humano obtener la información, conocimientos y experiencias para su desarrollo y comprensión del medio en el que se desenvuelve, es decir, la preparación para la vida y por la vida, ya que no sólo abarca la formación que ofrece un sistema educativo, sino también la que proporciona el núcleo familiar y el grupo social al que se pertenece y abarca aspectos culturales, morales, religiosos, políticos, sociales y profesionales, entre otros.

Con referencia a la educación, encontramos la preparación que se proporciona al ser humano para desarrollar habilidades específicas que le permitan realizar una determinada función o ejecutar una tarea particular con el propósito de proveer los elementos esenciales que permitan a las personas desempeñar una serie de actividades relacionadas con su cargo en una Institución. La formación del individuo requiere de una serie de actividades o eventos tendientes a desarrollar íntegramente las aptitudes de una persona.

La capacitación debe propiciar la eficacia en el trabajo desempeñado, cumpliendo una función de primer orden en el proceso de integración de una sociedad, contribuyendo significativamente a dar prioridad a los aspectos que benefician a la población demandante de los servicios que como personas tienen derecho.

La *Capacitación* es un proceso educativo permanente y sistemático a través del cual se adquieren y desarrollan los conocimientos, habilidades y actitudes que permiten al capacitado desempeñar su labor adecuadamente y al mismo tiempo, desarrollarse personal y profesionalmente.¹¹⁸

Al proporcionar capacitación en derechos humanos se persigue el fin de sensibilizar al individuo mientras adquiere los conocimientos de los derechos humanos, su observancia, respeto y las violaciones que con éstos se relacionan. Deben incidir en las personas sus valores, percepciones, prejuicios y sus acciones por transformar el entorno laboral en el que se desarrollan. Deben clarificarse elementos internos tales como conceptos, conductas, prejuicios, valores, etc. tales como las relaciones sociales, los atentados a la dignidad humana, el ejercicio del poder, violaciones, desconocimiento de los derechos humanos entre otros, a fin de trabajar para su transformación y así contribuir a la construcción de una cultura de derechos humanos. El conocimiento de la teoría de los derechos humanos y los instrumentos de protección son el eje articulador de la reflexión.

¹¹⁸ "Considerandos Teórico - Operativas de Capacitación en Derechos Humanos" Op. Cit. pp. 22

El impacto de la capacitación en derechos humanos debe ser a corto plazo, supone el cuestionamiento del autoritarismo, la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad. En este sentido se debe promover la transformación de las condiciones que sostienen a las autoridades y servidores públicos en su práctica violatoria, así como se debe promover la denuncia, el compromiso y el apoyo para que se dé este cambio, para esto se precisa de la participación en la creación o reforzamiento de una conciencia reflexiva, en razón de que algunos servidores públicos por desconocimiento, arbitrariedad o prepotencia presentan reacciones o comportamientos de agresión verbal, indiferencia o falta de voluntad en el apoyo para el desarrollo de una cultura de los derechos humanos.

La construcción de ésta conciencia social, de este compromiso, exige el conocimiento preciso de los derechos humanos, el compromiso para su defensa y la confianza ciudadana en los organismos encargados de protegerlos, así como en los organismos encargados de la procuración de justicia; lo que generará un movimiento que luche contra la impunidad y la corrupción.

En suma, podemos decir, que la capacitación en derechos humanos significa trascender hacia procesos que promuevan elementos para transformar prácticas violatorias en prácticas de salvaguarda y contribuir así en la construcción de una cultura de respeto a los derechos humanos.

La capacitación en derechos humanos inicia con el conocimiento de aspectos básicos pero tiende a llegar a la toma de la conciencia sobre la responsabilidad que cada cual tiene en la promoción de una cultura de Derechos humanos, y por consiguiente en el compromiso para transformar actitudes y condiciones violatorias a éstos.

Es indiscutible que los derechos humanos son valores, y que éstos se aprenden y se transmiten de generación en generación, de pueblo a pueblo, sea bajo dominio o bien a través de medios sutiles como lo son los de comunicación, enriqueciendo la cultura del hombre o desvalorizándola, de tal manera que todo ello responde necesariamente a un procedimiento para su aprendizaje.

Este procedimiento, desde un enfoque educativo, se esquematiza en un método de clarificación de valores, que tiene como objeto ayudar a la persona a tomar contacto consigo misma para darse cuenta de lo que ella aprecia, elige y quiere.

La clarificación de valores parte del esquema valoral que todo individuo tiene en su mente y se trata de ponerlo en contacto con sus valores concebidos para que se dé cuenta si los está realizando o no, si está actuando de acuerdo a éstos o no. La clarificación de valores no enseña los valores, pero los reconoce como tales y ayuda a la persona a darse cuenta si está comprometida o no, si es auténtica o no, y lo que es aún más importante: si está dispuesta a actuar de acuerdo a lo que para ella tiene sentido.

3.5 CÓDIGO DE CONDUCTA Y MÍSTICA INSTITUCIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En todas las sociedades suceden cambios constantemente, resultado de una serie de factores que conllevan desequilibrios sociales en donde se generan acciones que van en contra de la ley, en ocasiones impunes ya sea por la acción de las organizaciones criminales o bien por el ejercicio indebido de aquéllos a cuyo cargo se encuentra la difícil tarea de procurar justicia.

La Procuraduría General de la República, como órgano del Gobierno Federal, representante social y del estado mexicano tiene la obligación de participar de manera importante en un proceso que reforme las acciones de los servidores públicos a fin de dar cumplimiento al compromiso adquirido con la sociedad, redoblando esfuerzos para contribuir de una manera eficaz y significativa para lograr proteger los valores más altos de la sociedad mexicana, interpretando las demandas de la ciudadanía, las cuales deben atenderse mediante un desempeño eficiente y honesto por parte de los servidores públicos; por esta razón resulta indispensable la profesionalización de éstos, elevar su sentido de compromiso y garantizar la estricta observancia de la normatividad vigente así como una actuación y desempeño inspirados en valores éticos que estén a prueba de todo.

Las deontologías profesionales han sido elaboradas por asociaciones de profesionales con el objeto de regular la conducta de sus miembros, inspirándose en los ideales de la profesión, actividad o servicios con un alto contenido moral, sin embargo, éstas reglas son válidas no por que formen parte de una moral sino

por ser requisito estricto para militar en determinado grupo profesional o en una Institución.¹¹⁷

El término *Deontología* deriva etimológicamente del griego *déor* participio neutro del impersonal *dei*, significa "lo obligatorio, lo justo, lo adecuado" y *logos* que significa "razonamiento, ciencia, tratado", por lo tanto es la ciencia que estudia lo obligatorio, lo justo, los deberes.

La parte filosófica del Derecho cuando se ocupa de materias relativas a la conducta humana, especialmente hablando de la normación de la conducta no debe limitarse a una simple enunciación de los hechos, sino debe implicarse el "deber ser" de las normas del derecho. La deontología jurídica es la disciplina que se ocupa de esa tarea; es la rama de la filosofía jurídica que tiene como finalidad específica la determinación de como debe ser el Derecho. Y cómo debe ser aplicado.¹¹⁸

Es importante hacer notar la influencia determinante que ejercen los valores humanos de acuerdo a lo que "debe ser" sobre lo que en realidad ocurre con los hechos, que mediante la actividad humana con sentido finalístico, suelen aproximarse a los ideales que se forjan los hombres a través de un razonamiento deontológico.¹¹⁹

¹¹⁷ "El Código de Conducta y Mística Institucional de la Procuraduría General de la República y el Sistema Integral de evaluación del desempeño"; Foro Nacional sobre valores "Nuestro compromiso con las nuevas generaciones", organizado por la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Comisión de Educación. 1996.

¹¹⁸ Gaxiola Morala, Federico Jorge; *Diccionario Jurídico Mexicano Op. Cit.* Pp. 902

¹¹⁹ Mannheim, Karl; "*Ideología y Utopía*" trad. Salvador Echavarría, Fondo de Cultura Económica. México. 1941.

Aplicada preferentemente a las profesiones intelectuales de antiguo origen histórico, la deontología designa el conjunto de reglas y principios que rigen determinadas conductas del profesional de carácter no técnico, ejercidas o vinculadas, de cualquier manera, al ejercicio de la profesión y a la pertenencia al grupo profesional. Su carácter ético se evidencia en mayor grado en las profesiones con trasfondo humanitario.¹²⁰

Las reglas deontológicas suelen ser formuladas con una concepción pragmática de las conductas que se esperan de los integrantes del grupo de que se trate, y se alimentan a la vez de principio de ética y de moral. La *ética* es aquella parte de la moral que se exige, practica y cumple de hecho a la generalidad del grupo reflejando las aspiraciones morales predominantes en él, se alimenta de ellas y las hace obligatorias, estas exigencias son morales no tienen carácter coercitivo. La *moral* en cambio, tiene por objeto el estudio de las conductas que idealmente de seguir el ser humano si se quiere desarrollar íntegramente como tal. Como disciplina filosófica, plantea el problema de las conductas debidas, permitidas y prohibidas.

Precisamente, la deontología trata de los deberes éticos y morales y se nutre de ellos como deberes que se imponen a una actividad profesional en razón de la naturaleza misma de la actividad de que se trate. Los principios deontológicos son los principios que dictan las reglas necesarias para el ejercicio de una profesión.¹²¹ Las deontologías profesionales presentan una alternativa para conseguir, recuperar o fortalecer el prestigio de profesiones o actividades mediante la exigencia de conductas con alto nivel moral y contenido ético.

¹²⁰ Lega, Carlos; "*Deontología de la Profesión del Abogado*", Trad. De Miguel Sánchez Morón. Civitas, Madrid, 1976. pp. 216

¹²¹ Grazziosi, Laura, "*Código de la Ética del Servicio Social*", citando la Deontologie en Service Social de la ANAS de París, 1973. pp. 28 y 33

Los deberes de la conducta profesional y las deontologías profesionales tradicionalmente se plasman en Códigos de Conducta. La Declaración Universal de Derechos Humanos, representa por primera vez en la historia el que un sistema de principios fundamentales de la conducta humana ha sido libre y expresamente aceptado por varios países, esto prueba la clara existencia de un sistema de valores.

Reafirmar los valores directamente vinculados con nuestra vida cotidiana dentro de un Código de Conducta actual implica la disposición a crecer individual y colectivamente, por esta razón las Instituciones deben adquirir un compromiso ético con la sociedad. En Instituciones como la Procuraduría General de la República, en la que el trabajo cotidiano implica los valores más elementales, es evidente que el manejo de estos valores debe ser llevado con sumo cuidado y sin rebasar los límites éticos. Es aquí donde surge la necesidad de hablar clara y abiertamente de la ética, los valores institucionales y la mística de servicio.

El tema de los valores no debe dejarse a un lado ya que la aplicación y la realización de éstos son los que dan sentido a una Institución como la Procuraduría General de la República, deben estar siempre presentes ya que están estrechamente relacionado con la capacidad de elegir, de cambiar y de servir, actuando siempre de acuerdo al "deber ser".

Todos los valores de la Institución giran en torno a tres valores primordiales: la dignidad, la libertad y la justicia, es por eso que sólo con valores es posible enfrentar con éxito los intereses contrarios a la vida armónica de la sociedad. No hacerlo, es atentar contra la integridad social y renunciar a su esencia humanística. Resulta claro que para intervenir en la procuración de justicia se debe tener identificado el papel, la función y la mística de servicio.

siendo lo propio de ésta última intervenir lo público orientándolo y encausando las normas de acción a seguir y clarificar las obligaciones sociales.

La Procuraduría General de la República pretende alcanzar un nuevo perfil creando una corriente de pensamiento y comportamiento de todo el personal que la compone.

A continuación presento lo que considero el marco jurídico en el que está basada la formación de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, la cual está complementada con los planes y programas de estudio del Instituto de Capacitación y por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, y en algunos casos con cursos en el extranjero. Los requisitos que se exigen para ingresar a la Institución plantean ahora un perfil superior al que se pedía anteriormente. Pero es muy importante que esta formación, partiendo desde un proceso iniciado desde la niñez, tenga un mismo sentido.

El artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación definen una serie e valores en torno a los cuales debe formarse cualquier persona, estos son *solidaridad, justicia, libertad, dignidad humana, fraternidad, igualdad, vida, responsabilidad, amor a la patria, identidad nacional, democracia como sistema de vida, cultura, integridad de la familia, entre otros.*

Este marco jurídico - valoral es obligatorio como guía para el sistema educativo y debe permear todos los programas incluyendo los de capacitación y profesionalización de la Procuraduría General de la República. Estos principios constituyen la oportunidad para dar a la profesionalización del servidor público una orientación importante, formándolos con un alto sentido de responsabilidad, garantes de los derechos humanos y dentro de una conciencia de que el marco de su desempeño debe ser únicamente el respeto a la ley y la búsqueda de la justicia.

El servidor público de la procuración de justicia, en especial el Ministerio Público es un elemento que al representar la relación entre los particulares y el Estado hace imperativa la necesidad de formar profesionalmente servidores públicos, la importancia que actualmente ha tomado el impulsar la formación de personal que verdaderamente sirva a la sociedad y realice la función de seguridad pública con eficiencia puede observarse revisando el lugar que estos temas ocupan en el marco normativo.

Los artículos 21 y 109 fracción III de la Constitución, establecieron principios para cualquier servidor público, que van en el mismo sentido del artículo 3 Constitucional: *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*. El título cuarto de nuestra Ley Fundamental, dentro del cual se encuentra el artículo 109, establece el marco que da sustento del Sistema de Responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El vocablo "*responsabilidad*" significa estar obligado a responder de algo o de alguien; presupone un deber que se traduce en la conducta, que, de acuerdo con el orden jurídico se debe hacer u omitir, pero así mismo, comprende la obligación de dar cuenta a la sociedad del cumplimiento o incumplimiento de dicho deber. La Ley Federal de responsabilidades, en su artículo 47, establece un catálogo de conductas exigibles a cualquier persona que preste sus servicios a un ente estatal. En este sentido, la responsabilidad administrativa es un medio de control establecido en la ley respectiva, para sancionar las conductas de incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos.

Anteriormente, existieron otros esfuerzos para dotar de instrumentos que regularon la conducta de los encargados de la procuración de justicia en México y en el mundo, en los cuales se estableció como obligatorio el cumplimiento de

valores fundamentales, como los expuestos en el marco jurídico analizado, dentro de una deontología profesional para el personal encargado de la procuración y administración de justicia, definida en torno a actitudes y aptitudes fundamentales como la legalidad, la justicia, la honestidad, la discreción, la eficiencia, el patriotismo, la lealtad, la disciplina, la pulcritud, el honor y a conciencia de respeto a los derechos humanos.

Es natural que las deontologías profesionales se plasmen en códigos de conducta, si lo que pretenden es exigir a los miembros de una determinada profesión o institución ciertas conductas éticas y morales, los miembros deben de saber lo que se les exige para ello, deben constar por escrito los deberes de la conducta a seguir.

Como ejemplo de lo anterior, destacan:

- *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, emitido por las Naciones Unidas en diciembre de 1979.
- *Declaración sobre la Protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes*, emitido por las Naciones Unidas en diciembre de 1973.
- *Declaración sobre la Policía*, emitido por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en mayo de 1979.
- *Código de Conducta de la Policía Nacional Francesa*.
- *Principios Básicos de Actuación de los Miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*, emitido por el Gobierno Español en octubre de 1981.
- *Código de Ética Profesional para la Policía de Investigaciones de Chile*, emitido en septiembre de 1995.

- *Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos*, emitido en diciembre de 1982 en México.
- *Código de Ética Profesional para los Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía judicial*, emitido por la Procuraduría General de la República en marzo de 1993.
- *Código de Conducta y Mística Institucional de la Procuraduría General de la República*, emitido en mayo de 1995.

El Código de Conducta y Mística Institucional de la Procuraduría General de la República, se refiere a la mística Institucional como a un conjunto de normas de ética y conducta que dan sustento al comportamiento de los servidores públicos de la Institución tanto en el desempeño de sus labores como en su trato con la sociedad. Con el fin de integrarlos en un Código de Conducta, se convocó una amplia consulta interna que culminó en el Seminario "Valores Institucionales y Mística de Servicio" en febrero de 1995, en el que participaron Agentes Federales del Ministerio Público, de la Policía Judicial y otros servidores públicos, además de constituirse en un instrumento concientizador, desarrollar actitudes seguras y generar un modo de trabajar diferente.

El Código consta de 24 artículos comentados, los cuales abarcan los siguientes lineamientos:

Lealtad. El personal deberá actuar con lealtad a la Institución conduciéndose de acuerdo a las disposiciones que emanen de los órganos competentes.

Honestidad. Es obligación del personal ejercer sus funciones de manera transparente y honesta en la búsqueda siempre de la verdad.

Honor. El personal tiene la responsabilidad de desarrollar su labor con honor y dignidad con la conciencia del deber que tiene de proteger los intereses de la sociedad, en apego a los lineamientos normativos vigentes.

Conciencia de Estado y Patriotismo. Es obligación del personal preservar los valores ideológicos, sociales y culturales de nuestro país, desempeñándose en todo momento con espíritu patriótico.

Valor. En el desempeño de sus tareas, basado siempre en la disciplina y en sus conocimientos técnicos y académicos, pero sobre todo en el respeto a los Derechos Humanos.

Compromiso y Responsabilidad. El comportamiento del personal tanto en su vida profesional como particular, debe ser congruente con los principios y objetivos de la Institución, cumpliendo de la mejor manera posible con las tareas que se les encomienden.

Autoridad. El personal tiene la obligación de reconocer las jerarquías y acatar sus indicaciones de acuerdo a las normas que regulen su actuar, rehusándose a ejecutar órdenes contrarias a la ley.

Disciplina. El personal aplicará las normas internas vigentes y las disposiciones superiores de manera disciplinada.

Discreción. El personal deberá informar cabalmente a sus superiores jerárquicos acerca de asuntos de su conocimiento relacionados con la Institución, absteniéndose de hacerlo a otras personas y teniendo presente que la discreción y la confidencialidad contribuirán a la seguridad y al bienestar de la nación.

Solidaridad en grupo. El personal debe actuar de manera solidaria en el ejercicio de sus funciones contribuyendo al trabajo de equipo donde su actuación personal quede supeditada al interés de la colectividad.

Sensibilidad. El personal siempre deberá tener presente que los sujetos con los que trata día a día son seres humanos.

Justicia. Todos los actos del personal deberán realizarse con apego al Derecho.

Imparcialidad y Neutralidad. El personal observará los principios de imparcialidad y neutralidad ideológica respetando las diversas expresiones políticas, culturales y sociales de los grupos o individuos que forman parte de la sociedad.

Profesionalismo. Al desarrollar su empleo, cargo o comisión, los servidores públicos de la institución deberán considerar que la eficiencia en la obtención de resultados depende de una excelente profesionalización, debiendo capacitarse y actualizarse de acuerdo a los programas que la Procuraduría establezca.

Mesura. Las atribuciones del personal deberán apegarse estrictamente al fundamento y especificaciones contempladas en la Ley, dentro y fuera de la institución, este ejercicio medurado de las facultades deberá ser una actitud a toda prueba y el exceso en el uso de la misma se considerará como un abuso de poder.

Pulcritud. La pulcritud y buena apariencia personal deberán ser cuidados con esmero.

Confianza. El personal deberá desarrollar su empleo, cargo o comisiones acatando la Ley y respetando en todo momento los Derechos Humanos.

Uso de la Fuerza. La fuerza solo podrá ser empleada en los casos en que la Ley estrictamente lo marque, de o ser así se pone en peligro la preservación de los Derechos Humanos.

Uso adecuado de los Instrumentos de trabajo. El personal tendrá el cuidado necesario con las instalaciones, equipo, instrumentos y demás recursos que le sean asignados sin distraerlos para fines particulares o incongruentes con la procuración de justicia.

Mediante la Circular C/01/96 emitida por el C. Procurador General de la República Fernando Antonio Lozano Gracia, quedó establecido que el Servidor Público deberá diariamente portar el Código de Conducta y Mística Institucional de la Procuraduría General de la República, así como actuar conforme a lo establecido en el Código. Además el servidor público responsable de la inobservancia de los términos de la disposición citada, será sancionado de conformidad a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, con independencia de cualquier otro ordenamiento que le resulte aplicable.

En lo personal considero que esta Circular impone una obligación poco práctica y me aventuro a calificarla de absurda, debido a que el hecho de que los servidores públicos de la Procuraduría General de la República porten diariamente el Código de Conducta referido no asegura el cabal cumplimiento y entendimiento de su contenido, de lo contrario deberían establecerse con una frecuencia regular talleres donde se esclarezcan los valores para comprender el significado del Código, el cual debe ser un sustento y debe orientar la actuación de los Servidores Públicos, es decir, debe ser un instrumento concientizador que desarrolle actitudes seguras para generar una mística de trabajo de acuerdo a los principios que éste señala. Por esta razón comparo el objeto de la Circular con el hecho de que un niño en edad escolar porte en todo momento por obligación establecida por una circular del Colegio sus libros, sin temor a equivocarme aseguro que el hecho de portar los libros no asegurará el éxito en su desempeño escolar, sino que el éxito dependerá del estudio y dedicación que el niño tenga para con sus estudios, se le deberá crear una conciencia de estudio y un compromiso para lograr sus metas, bien, de la misma manera a un servidor público debe creársele una conciencia en el cumplimiento de sus propios valores para el desempeño de sus labores.

Queda claro que es un deber ineludible para quienes han adquirido el compromiso de unirse a la noble y delicada tarea de procurar justicia, el ejercer con eficacia las funciones encomendadas, cumpliendo y haciendo cumplir las disposiciones legales en un empeño que debe renovarse todos los días, poniendo a prueba la convicción de que servir es un privilegio que exige la renuncia total a los privilegios o ventajas por encima de la ley.

A continuación presento un cuadro con el análisis de algunos principios para la buena actuación del servidor público contenidos en el Código referido y su terminología en tres diferentes puntos de vista: el literal, el jurídico y el filosófico.¹²²

122

- Urbina Cabañes, Jorge. Dúptico de la Contraloría Interna, Dirección General de Protección a los Derechos Humanos; Dirección de Promoción de la Cultura de los Derechos Humanos, México, 1996.
- Abbagnano Nicola, "*Diccionario de Filosofía FCE*", México, 1986.
- De Pina Rafael y de Pina Vara Rafael, "*Diccionario de Derecha*", Porrúa, México, 1989
- Diccionario Práctico Español Moderno, Larousse, México, 1983.
- Villoro Toranzo, "*Deontología Jurídica*", UTA, México, 1987.

LEGALIDAD	Conforme a la ley	Sistema de normas que constituyen el Derecho Positivo de un país, calidad legal de un acto.	Conformidad de una acción a la Ley. Kant distinguo la legalidad como la verdadera y propia moralidad.
LEALTAD	Que sigue las reglas del honor, de la probidad, honradez y de la fidelidad.	Por ser un valor cultural, el rango jurídico presenta dificultad de concretar y captar.	Summa. El término designa cualquier capacidad o excelencia que pertenezca a cualquier cosa o ser
SOLIDARIDAD	Adhesión circunstancial a la causa de otros. Responsabilidad mutua.	De una manera solidaria, por el todo, por entero.	Relación recíproca o interdependencia.
HONOR	Sentimiento profundo de la propia dignidad y moral.	Dignidad, empleo, cargo, en estricta subjetividad a aquella cualidad de carácter moral que nos lleva al más riguroso cumplimiento de nuestros deberes, tanto del prójimo como de nosotros mismos.	Toda manifestación de consideración y estima imputada a un hombre por otros hombres, como también la Autoridad, el prestigio o el cargo mediante los cuales se les reconoce. Los antiguos consideraban el honor como uno de los bienes fundamentales de la vida social.
JUSTICIA	Virtud que nos hace dar a cada cual lo que le pertenece.	Disposición de la voluntad del hombre dirigido al reconocimiento de o que a cada cual es debido o le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para administrar justicia en los términos que fija la ley.	En general, el orden de las relaciones humanas o la conducta del que se adapta a este orden. Se pueden distinguir dos significados: • Justicia es la conformidad de la conducta a una norma. • Justicia la constituye la eficiencia de una norma.
AUTORIDAD	• Derecho o poder de mandar, de hacerse obedecer. • Persona revestida de poder, mando o magistratura.	Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es ineludible bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.	Cualquier poder ejercido sobre un hombre o grupo. En general, la autoridad es cualquier poder de las opiniones y de los comportamientos singulares o colectivos a quien quiera que pertenezca; (puede ser Autoridad de los partidos, de la Iglesia, del Estado, etc.)
DISCIPLINA	Conjunto y observancia de leyes o reglamentos que rigen ciertos cuerpos.	Acalamamiento debido al mandato, orden o norma legítima.	Ciencia en cuanto objeto de aprendizaje de enseñanza. Función negativa de una regla o de un conjunto de reglas en cuando impide la desviación de la regla misma.
RESPONSABILIDAD	Obligación de responder de los actos que alguien ejecuta.	Responsabilidad disciplinaria es aquella a que están sujetos los funcionarios o empleados públicos por la infracción de las disposiciones administrativas referente al ejercicio de su actividad.	La posibilidad de prever los efectos del procedimiento y corregir el comportamiento mismo a partir de tal previsión. El concepto de responsabilidad, por lo tanto, se inscribe en un determinado concepto de libertad.
HONESTIDAD	Pudor, decencia, honradez (Manera de obrar con rectitud)	Por ser un valor cultural, el rango jurídico presenta dificultad de concretar y captar.	Summa. El término designa cualquier capacidad o excelencia que pertenezca a cualquier cosa o ser.

CAPÍTULO IV

DERECHOS HUMANOS Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

4.1 VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y ACTITUDES VIOLATORIAS DE DERECHOS HUMANOS

VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

<ul style="list-style-type: none"> • Servidores Públicos o Autoridades • Agentes Sociales por Anuencia, tolerancia o negligencia. 	PARTICULAR	<ul style="list-style-type: none"> - Detención Arbitraria - Incomunicación - Tortura - Violación a Derechos de los Reclusos 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Nacional de Derechos Humanos • Comisión Estatal de Derechos Humanos
---	------------	---	---

ACTITUDES VIOLATORIAS DE DERECHOS HUMANOS

PARTICULARES	<ul style="list-style-type: none"> • Particulares • Servidores Públicos o Autoridades 	<ul style="list-style-type: none"> • Delitos: <ul style="list-style-type: none"> - Homicidio - Delitos contra la salud - Portación de Armas Prohibidas • Falta Administrativa: <ul style="list-style-type: none"> - Violaciones al reglamento de tránsito - Actos vs. La moral y buenas costumbres 	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría General de la República • Procuraduría General de justicia del Estado
--------------	---	---	---

DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS. CONTRALORIA INTERNA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 1996.

El cuadro presentado da una clara visión de lo que representa una violación a los derechos humanos y una actitud violatoria de derechos humanos, refiriéndome al *Sujeto Activo* como aquel quien realiza el acto o la omisión y al *Sujeto Pasivo* como aquél quien resulta afectado por el acto u omisión.

También hay que distinguir entre delitos y faltas administrativas. La doctrina dice lo siguiente:

Delito.- Acto u omisión que sancionan las leyes penales

Falta Administrativa.- Contravención o infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, cuya sanción únicamente consiste en multa o arresto hasta por treinta y seis horas y es aplicada por la autoridad administrativa.

La diferencia básica entre una violación a derechos humanos y una actitud violatoria de derechos humanos es el sujeto activo, como se aprecia en el cuadro.

Es importante también saber a qué autoridad debe dirigirse tanto un particular como cualquier servidor público. Resulta poco creíble en las estadísticas el alto porcentaje de particulares y de servidores públicos que ignoran estas diferencias. Actualmente es muy común escuchar hablar de los derechos humanos, y más común es escuchar sobre las "violaciones de derechos humanos" bien, pues resulta prioritario saber a dónde dirigirse y en qué casos pueden actuar las autoridades, principalmente esta información debe conocerla el ministerio público de la federación, el cual se encuentra expuesto por su trabajo a cometer violaciones de derechos humanos e incluso a ser víctima de alguna violación a sus propios derechos humanos.

Si bien es cierto que hay quien comete violaciones a los derechos humanos o actitudes de manera consciente, también lo es que existen **condiciones violatorias de derechos humanos estructurales** mediante una *violencia estructural* que son aquellas formas de opresión y violencia generado por las estructuras y desigualdades en las relaciones entre individuos y sociedades que dan lugar a que se cometan violaciones a derechos humanos, esto es factores externos que provocan situaciones propicias para cometer una violación a los derechos humanos o bien para adoptar una actitud violatoria de los derechos humanos. Esta violencia estructural puede ser de diversos tipos, por ejemplo:

ESTATALES: Se dan cuando hay corrupción, solapamientos y encubrimientos entre autoridades y la violencia sistemática llega a un grado tal de violencia que se da la tortura, las ejecuciones, detenciones ilegales, etcétera. Los servicios de procuración y administración de justicia no cumplen.

SOCIALES: Son condiciones que se dan en una época y lugar determinado en que la sociedad limita ciertos derechos a un sector de la Población. Por ejemplo el voto a la mujer y la libertad de expresión.

INSTITUCIONALES: Son condiciones que se dan al interior de las instituciones y propician violaciones a derechos humanos.

Estas últimas son las que relaciono con esta tesis por ser las que afectan más directamente al ministerio público de la federación. Estos servidores públicos deben conocer a fondo cuándo cometen una *violación* a los derechos humanos o cuando es solo una *actitud violatoria* a los derechos humanos, además deben conocer las *condiciones violatorias* de derechos humanos estructurales con el fin de evitarlas y saber combatirías en caso que se presenten.

4.2 RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS

En la Comisión Nacional de derechos humanos durante el período de 1990 a 1996 se recibieron un total de **45,110 quejas**.

NATURALEZA PENAL	9,590	100%
INTERPUESTAS POR LA VÍCTIMA	7,423	77.4%
INTERPUESTAS POR EL PRESUNTO RESPONSABLE	2,167	22.6%

TOTAL DE QUEJAS DIRIGIDAS A P.G.R. ¹²³	5,428	100%
RECOMENDACIONES	145	2.67%
DOCUMENTO DE NO RESPONSABILIDAD	51	.93%

¹²³ Procuraduría General de la República

De acuerdo con la naturaleza de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos se dividieron las quejas de la siguiente manera:

TIPO DE VIOLACIÓN	NUMERO DE QUEJAS
Negligencia médica	486
Ejercicio indebido del servidor público	350
Negativa al derecho de petición	348
Negativa suspensión o prestación ineficiente del servidor público	25
Negativa injustificada de beneficios de ley	169
Detención arbitraria	165
Negativa de atención médica	164
Irregularidades en el cumplimiento de prestaciones derivadas del régimen de seguridad social	147
Dilación en la procuración de justicia	120
Lesiones	102
Dilación en el procedimiento administrativo	93
Amenazas	91
Irregular Integración de Averiguaciones Previas	62

En el cuadro anterior, las partes sombreadas se refieren a aquéllos hechos relacionados directamente con Servidores públicos de la Procuraduría General de la República, principalmente a la Policía Judicial Federal y al Ministerio Público de la Federación.¹²⁴

¹²⁴ Fuente: *VI Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Junio 1996. Documento de trabajo de la Contraloría Interna PGR. México. 1996. pp. 549, 560 y 561.

4.3 LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL PROCEDIMIENTO DE QUEJA

En un Estado moderno todas las instituciones y organizaciones, así como las actividades individuales están sujetas a la sanción de la sociedad. En México, el surgimiento y fortalecimiento de áreas gubernamentales dedicadas a velar por los derechos humanos refuerza el principio del respeto a las garantías individuales plasmadas en nuestra Constitución.

En este contexto el titular del Ejecutivo Federal, para fortalecer esta tendencia crea la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Esta Comisión se conforma de manera plural y con una presencia de la sociedad civil. Funciona como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y está integrada por un Presidente, por un Consejo - el cual está formado por 10 mexicanos que representan a la sociedad civil - un Secretario Técnico, una Secretaría Ejecutiva y un Visitador.

El primer Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, discutido y aprobado unánimemente por el Consejo de la Comisión, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el primero de agosto de 1990.¹²⁵ La Ley vigente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992 y su Reglamento el 12 de noviembre del mismo año.

¹²⁵ "*Derechos Humanos, Documentos y Testimonios de cinco siglos*" Compilación. Colección Manuales, 1991/9, CNDH. México, 1991. pp. 264

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, mediante Decreto quedó reformada en su artículo 102, al cual se le adicionó un apartado B para quedar como sigue:

Artículo 102 Apartado B. "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, o vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de ellos organismos equivalentes de los Estados."

Así, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

En el ejercicio de sus atribuciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público federal (con excepción de los del Poder Judicial Federal) que violen estos derechos; realizar las investigaciones pertinentes y llevar a cabo visitas y supervisiones de las

instalaciones, así como formular recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

El procedimiento de la Queja en la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el siguiente:

⇒ **Presentación**

⇒ **Recepción**

⇒ **Análisis, aquí se determina si la queja es procedente o improcedente.**

<p style="text-align: center;">PROCEDENCIA</p>	<p>Las visitadurías se encargan de calificar la queja y de determina si es:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incompetente. En este caso se orienta al quejoso y la queja queda concluida • Una posible violación a los derechos Humanos. En este caso se solicitarán informes, se investigará y finalmente se llegará a una conclusión. En este momento puede ser que se concluya: <ul style="list-style-type: none"> • Una conciliación • Un documento de No responsabilidad • Una Recomendación, si es el caso se tienen 15 días para aceptar la recomendación, 15 días para ofrecer pruebas y por último se deberá dar seguimiento a la recomendación para concluir la queja. <p><i>*Este procedimiento no podrá exceder los 6 meses.</i></p>
<p style="text-align: center;">IMPROCEDENCIA</p>	<p>Se puede calificar de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No violación a los Derechos Humanos • Notoria improcedencia o infundada, si es el caso se da orientación al quejoso • No ratificación expresa a la Comisión Nacional de Derechos Humanos <p>En los tres casos anteriores de improcedencia la queja se envía a un expediente.</p>

Con el fin de presentar un panorama más claro defino brevemente a continuación los términos utilizados:

QUEJA: Acto que da inicio al procedimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que puede ser presentada por cualquier persona que haya sufrido una violación de derechos humanos o que tenga conocimiento de ello, aunque no sea la directamente afectada.

CALIFICACIÓN: Una vez que el escrito de queja haya sido revisado, registrado y asignado un número de expediente, la Dirección General de Quejas y Orientación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos lo turna a alguna de las Visitadurías Generales donde un Visitador adjunto calificará la queja. El acuerdo de calificación de la queja podrá ser de presunta violación de Derechos Humanos, de incompetencia, de la CNDH o de calificación pendiente cuando la queja no reúna los requisitos legales o sea confusa.

INFORMES DE LA AUTORIDAD O DEL SERVIDOR PÚBLICO: Una vez que el Visitador adjunto califica una queja como presunta violación de derechos humanos, le solicita un informe a la autoridad señalada como responsable de la violación, la cual tiene quince días para rendirlo, de acuerdo a la ley.

CONCILIACIÓN: Cuando una queja no se refiera a violaciones al derecho a la vida o a la integridad física o psíquica, u otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntos responsables, a fin de lograr una solución inmediata a la violación, escuchando en todo caso al quejoso.

DOCUMENTO DE NO RESPONSABILIDAD: Se expide cuando concluida la investigación existen los elementos de convicción necesarios para demostrar la no existencia de violaciones a derechos humanos, o no se acreditaron estas de manera fehaciente.

RECOMENDACIÓN: Documento público, autónomo, no vinculatorio, emitido por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el que se señalan y acreditan las violaciones a derechos humanos y quienes fueron los responsables de éstas.

4.4 CONTADORÍA INTERNA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

El artículo 18 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República especifica los requisitos para ser Contralor Interno y son:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos
- II. Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal.

El artículo 19 del mismo Reglamento dice que al frente de la Contraloría Interna habrá un Contralor Interno, quien tendrá las siguientes facultades:

- I. Ejercer las normas de control interno de la Institución, de acuerdo a las políticas que determine el Procurador y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- II. Realizar auditorías y supervisar a las distintas unidades y órganos de la Procuraduría. Observar los programas establecidos por la dependencia competente a informar al Procurador las opiniones y recomendaciones pertinentes, así como vigilar el seguimiento de su cumplimiento;
- III. Tramitar las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, aplicando las sanciones que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Resolver sobre las suspensiones procedentes y los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos;
- IV. Evaluar la gestión Institucional y el comportamiento individual de los servidores públicos de la Procuraduría;

- V. Coadyuvar en la emisión de normas con la Oficialía Mayor, tendentes a optimar la administración de los recursos y la obra pública, así como en la regulación del otorgamiento de estímulos y recompensas a los servidores públicos;
- VI. Participar en la vigilancia y verificación del inventario y de los procedimientos de control y administración de bienes asegurados por la Institución;
- VII. Supervisar los procesos de incineración de los estupefacientes, psicotrópicos y sustancias nocivas o peligrosas para la salud, así como de bienes que por su naturaleza y origen delictivo deban ser destruidos;
- VIII. Actualizar conjuntamente con el área competente el padrón de servidores públicos de la Institución. Administrar, con sistemas de seguridad, la información relativa a los antecedentes de responsabilidad administrativa, y
- IX. Atender las relaciones con las organizaciones de protección de los Derechos Humanos, y especialmente, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de seguimiento de las recomendaciones y conciliaciones, instruyendo los procedimientos necesarios y fomentar la cultura de los Derechos Humanos.

La Unidad de Seguimiento de Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada mediante la circular No. 010/93 del 6 de abril de 1993 con objeto de atender las solicitudes de informes, conciliaciones y recomendaciones que formula la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través de la circular No. 003/94 del 15 de julio de 1994, esta Unidad quedó adscrita a la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República.

La Contraloría Interna por conducto de la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es el **UNICO** medio de enlace entre los servidores públicos de la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De acuerdo a la circular No. 001/95 emitida por el C. Procurador General de la República.¹²⁶

Las atribuciones de la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones son las siguientes:¹²⁷

- Recibir y dar trámite a las solicitudes de información de la CNDH por supuestas violaciones cometidas por los servidores públicos de la Procuraduría, que son requeridos por los visitadores de la CNDH.
- Realizar las gestiones ante las distintas áreas de la Procuraduría para obtener la información necesaria y estar en posibilidad de dar respuesta a las solicitudes que en vía de conciliación formula la CNDH.
- Coordinar la participación de la Procuraduría en los programas de conciliación que periódicamente se llevan a cabo con la CNDH.
- Iniciar y dar seguimiento a las averiguaciones previas que se deriven de las recomendaciones formuladas por la CNDH con apoyo en los agentes del Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares.
- Atender dar seguimiento al inicio y resolución de los procedimientos administrativos derivados de las conciliaciones y las recomendaciones.
- Enviar a la CNDH la documentación recabada relativa a sus solicitudes de informes y remitir las pruebas de cumplimiento de las recomendaciones efectuadas.

¹²⁶ Anas Ruclas, Salvador. Tríptico "*Unidad de Seguimiento de Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*" Contraloría Interna. PGR. México. 1996.

¹²⁷ IDEM

- Vigilar que se recabe la información conducente al seguimiento de las recomendaciones de la CNDH, que se relacionen con las averiguaciones previas iniciadas con motivo de la realización de actos violatorios de los derechos fundamentales de la persona.
- Dar seguimiento a los documentos de no responsabilidad emitidos en favor de los servidores públicos de la Procuraduría.

4.5 LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Doctor Jorge Carpizo en su calidad de Procurador General de la República creó la Dirección General de Protección de los Derechos Humanos y mediante oficio del 4 de marzo de 1993 señaló que los objetivos de la misma son:

• Crear, difundir y fomentar la cultura y la práctica de los Derechos Humanos

• Vigilar que en todas las acciones de procuración de justicia se respeten plenamente los derechos humanos;

• Ampliar y simplificar los canales de acceso a disposición de la ciudadanía para la recepción y atención a quejas, en especial aquellas relacionadas con la violación de los derechos humanos;

• Fortalecer la comunicación con los distintos grupos organizados de la sociedad civil con el propósito de mejorar todos los ámbitos de procuración de justicia.

La Dirección General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República está contemplada en el artículo 44 del Reglamento de la Ley Orgánica de la misma, donde se especifican las facultades del Director General quien se encontrará al frente de dicha Dirección. Las facultades son las siguientes:

- I. Fomentar entre los servidores públicos de la institución una cultura de respeto a los derechos humanos, como lo establece el artículo 2º Fracción III de la Ley Orgánica¹²⁶;
- II. Intervenir, conforme a las normas aplicables, en la investigación, resolución y seguimiento de quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones así como en las visitas que envíe la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- III. Iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos de la Procuraduría, a quienes se imputen actos violatorios de los derechos fundamentales de las personas;
- IV. Establecer las relaciones de la Institución con las Comisiones Estatales de Derechos humanos y los Organismos No Gubernamentales, y
- V. Ejercer las atribuciones a que se refieren los artículos 8º y 13 de la Ley Orgánica, en contra de los servidores públicos de la Institución, cuando derive de una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¹²⁶ Art. 2º "Corresponde al Ministerio Público de la federación....frac. III Velar por el respeto de los Derechos Humanos en la esfera de su competencia."

"Artículo 8° La persecución de los delitos del orden federal comprende:

I. En la averiguación Previa:

- a) *Recibir denuncias o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;*
- b) *Investigar los delitos del orden federal con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el art. 19 de esta Ley, y otras autoridades, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración.*
- c) *Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;*
- d) *Ordenar la detención, y en su caso, retener a los probables responsable de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos;*
- e) *Realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito, en los términos de los artículos 40, 41 y 193 del Código Penal para el Distrito federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables;*
- f) *Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del Código federal de Procedimientos Penales;*
- g) *Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- h) *Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso, y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte. Al ejercitar la acción, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;*
- i) *En aquellos casos en que la ley lo permita, el Ministerio Público de la federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;*
- j) *Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:*
 - 1. *Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;*
 - 2. *Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;*
 - 3. *La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;*

4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;
 5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos del delito, por obstáculo material insuperable; y
 6. En los demás casos que determinen las normas aplicables.
- a) Poner a disposición del Consejo de Menores a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;
 - b) Poner a los imputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables; y
 - c) las demás que determinen las normas aplicables.

Quando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares, de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir el requisito equivalente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público de la Federación la determinación que adopten.

II. Ante los órganos jurisdiccionales:

- a) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia, acusación o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso;
- b) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos, o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños o perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;
- c) Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley;
- d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal de la existencia de los daños o perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación;

- e) Formular las conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal;
- f) Impugnar en los términos previstos por la ley las resoluciones judiciales y
- g) En general promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

I. En materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito:

- c) Proporcionar asesoría jurídica así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales;
- d) Promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios y
- e) Concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social públicas y privadas, para los efectos del último párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

I. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables."

"Artículo 13. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio Público de la federación y sus auxiliares, en su caso, y conforme a sus funciones, podrán requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las correspondientes al Distrito Federal, y a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones.

Es obligatorio proporcionar los informes que solicite el Ministerio Público de la Federación y que se realicen con las formalidades de la ley; en caso de incumplimiento, la autoridad correspondiente incurrirá en responsabilidad en los términos de la legislación aplicable."

Para que haya un procedimiento administrativo de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República es necesario un procedimiento previo el cual se inicia con la presentación de una *QUEJA*, la cual se puede presentar:

- vía telefónica
- vía escrito por particulares

- directamente por comparecencia ante la Unidad de Orientación y atención de quejas de la Contraloría interna
- vía escrita por servidores públicos de la PGR que conozcan hechos irregulares atribuidos a servidores públicos de la misma Institución.

Posteriormente la Unidad de Orientación y atención de Quejas de la Contraloría Interna procede a la integración del expediente, el cual consta de un análisis o estudio de los hechos de la queja que incluye:

- Declaración del quejoso ante el Agente del Ministerio Público de la Federación en turno en la unidad de orientación y atención de quejas. Esta declaración consiste en una narración clara y precisa de los hechos irregulares, se debe plasmar el modo, tiempo, lugar y circunstancia de los hechos y se deben presentar pruebas.
- Se solicitan informes detallados al área competente respecto del servidor público involucrado.
- Se investiga la posible relación del asunto con alguna averiguación previa y en caso de que sí exista una relación entonces se solicita una copia certificada de la misma así como del estado que guarda y se integra en el expediente.
- Se practican diligencias para auxiliar a la Unidad de Orientación y atención de quejas con el objeto de ampliar la queja o ratificarla y para aportar mayores elementos de prueba.

Finalmente se procede a la **CALIFICACIÓN** de la queja la cual puede determinarse como Procedente o Improcedente; en caso de ser improcedente de dicta un **ACUERDO DE IMPROCEDENCIA** y si es procedente entonces de dicta un **ACUERDO DE INCOACIÓN**.

Con el Acuerdo de Incoación se da inicio al Procedimiento Administrativo. Deja de ser competencia de la Unidad de Orientación y atención de quejas para quedar bajo la tutela de la Dirección de Quejas y Responsabilidades que puede ser A o B. Se cita a una Audiencia de Ley al presunto responsable; el citatorio debe contener los siguientes elementos:

1. lugar, día, hora en que tendrá verificativo la audiencia
2. Responsabilidad (es) que se imputan
3. El plazo para presentarse no debe ser menor de cinco días al momento en que recibe el citatorio ni mayor de quince días hábiles.

Durante la Audiencia de Ley se ofrecerán las pruebas relativas, se desahogarán y se llevarán a cabo los alegatos. Posteriormente en un plazo que no deberá exceder los 30 días hábiles se determinará la resolución la cual puede ser *Sin Responsabilidad* o *Con Responsabilidad*. En ambos casos deberá notificarse al interesado de la resolución dentro de un plazo no mayor a 72 horas, así como a su jefe inmediato y al superior jerárquico. En caso de encontrarse Sin Responsabilidad, no habrá consecuencia alguna, si se encuentra Con responsabilidad la sanción puede ser diferente, según el caso puede ser:

- apercibimiento privado o público
- amonestación privada o pública
- suspensión
- destitución del puesto
- sanción económica
- inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cabe mencionar que durante el procedimiento el Servidor público seguirá desempeñando las actividades que desempeña normalmente, sin embargo, a juicio de la Contraloría procede la *SUSPENSIÓN TEMPORAL* cuando así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, la suspensión temporal no prejuzga la responsabilidad que se imputa, suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y la suspensión cesará cuando así lo resuelva la Dirección independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del Procedimiento Administrativo.

El Servidor público tiene el derecho de presentar un Recurso de Revocación dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución o bien impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación dentro de los 45 días a partir de la notificación.

4.6 ACUERDO ENTRE LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURADORES DE JUSTICIA Y LA FEDERACIÓN DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Con fecha 28 de abril de 1996, se firmó el primer acuerdo de colaboración entre la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia y la Federación Nacional de Organismos Públicos Protectores y Defensores de los Derechos Humanos, el documento fue firmado por el Lic. Fernando Antonio Lozano Gracia, en su calidad de Procurador General de la República y por el entonces Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Lic. Jorge Madrazo Cuéllar.

El acuerdo consta de 21 puntos, en los que se sientan las bases para la cooperación entre las comisiones de derechos humanos y las procuradurías de justicia de todo el país y constituye el primer paso en la búsqueda de una mejor coordinación y colaboración de las instituciones respectivas para fortalecer el estado de derecho, el respeto íntegro de la ley y el aseguramiento de la protección de los derechos humanos. En el documento se reconoce, entre otras cosas, que los servidores legitimados para hacer uso de la fuerza pública, así como aquellos que laboran en el ámbito de la procuración de justicia son quienes están más expuestos a cometer infracciones a los derechos humanos, por lo que sugieren que los trabajos de capacitación, difusión y divulgación realizados por las comisiones dedicadas a la promoción de los derechos fundamentales, sean dirigidos especialmente a ellos.

Asimismo, en él se consideran como hechos de "*suma gravedad*" los actos de intimidación o las amenazas contra los quejosos o agraviados, tanto en la fase de investigación de la queja como en el seguimiento de las recomendaciones, y se aclara que las resoluciones que emiten las comisiones de Derechos Humanos *NO CUESTIONAN A LAS PROCURADURÍAS DE JUSTICIA COMO INSTITUCIONES*, sino a los funcionarios que incurren en violaciones de los Derechos Humanos, por lo que tales pronunciamientos no deben traducirse en descalificaciones Institucionales. Por otro lado, se asume el compromiso de privilegiar la conciliación como medio para resolver las quejas, en todos aquellos casos en que sea procedente.

CONSIDERACIONES FINALES

1. Los derechos del hombre, que directamente tienen que ver con la vida y seguridad física de la persona constituyen el reconocimiento de que la autoridad del Estado no es ilimitada, porque quienes la encarnan, en cualquiera de los casos, llámense reyes, presidentes, etc., solamente pueden hacer aquello que las leyes les autorizan. Por otro lado, los derechos del hombre que se refieren a los derechos políticos, económicos, sociales y culturales, que garantizan la participación de cada hombre y de cada mujer en el desarrollo de la comunidad son de alguna manera aspiraciones de los pueblos, con una lenta y difícil realización completa, como en el caso de que nadie carezca de morada, alimentación, educación, etc.

De cualquier modo la evolución en los ordenamientos legales de México sigue una línea ascendente, tal y como observamos en la evolución de las constituciones que presento en este trabajo; aún así el esfuerzo debe duplicarse y debemos aunar a nuestros ideales fórmulas concretas de acción eficaz dirigidas al México de hoy en busca de un verdadero respeto a los derechos humanos.

2. La Procuraduría General de la República debe instrumentar mecanismos de selección y de formación de personal más rigurosos y establecer un sistema de evaluación del desempeño y responsabilidad Institucional, articulados en un sistema dinámico para valorar el esfuerzo y desarrollo del servidor público buscando un cambio de conductas y actitudes y al mismo tiempo identificar y sancionar a los elementos que no cumpliendo, dañan la imagen de la Institución.

3. De acuerdo con el artículo 18 del Código de Conducta y Mística Institucional de la Procuraduría General de la República que a la letra dice:

Art. 18. "Al desarrollar su empleo, cargo o comisión, los servidores públicos de la Institución deberán considerar en todo momento que la eficiencia en la obtención de resultados depende de una excelente y óptima profesionalización..."

El Ministerio Público de la Federación deberá capacitarse y actualizarse en su materia mediante programas que aclaren su valores así como el cabal entendimiento de los derechos humanos. Ya que los principales componentes del profesionalismo son: la vocación, la educación y capacitación, el código ético, la responsabilidad y el compromiso ante la sociedad.

4. La profesionalización busca la constante superación de sus miembros a partir de la formación, capacitación y actualización y para lograrlo es necesario establecer las condiciones para propiciar cambios en las personas, creando y reforzando actitudes que son las que integran el sentimiento, el pensamiento y la voluntad del hombre. Por ello es necesario que el servicio civil de carrera brinde estas condiciones para que el Ministerio Público de la Federación promueva su formación jurídica de manera paralela a una sólida cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos universalmente.

5. En el aspecto cívico - moral, el Ministerio Público de la Federación debe actuar con criterio y en apego a las atribuciones que establece la ley, sin violar los derechos humanos, ejercer sus funciones en los términos de la seguridad jurídica, demostrar valores de identidad, responsabilidad, disciplina, y obediencia entre otros en diversas situaciones para lograr con éxito su misión atendiendo a la dignidad de cada individuo conforme los principios establecidos por la ética.

6. Servir en la procuración de justicia debe ser resultado de la vocación de servicio y no satisfacción de ambiciones reprobables, debe ser oportunidad para trabajar por una transformación positiva.
7. La procuración de justicia debe estar fundada en los valores humanísticos y en la capacitación para lograr la eficiencia del perfil del Ministerio Público de la Federación y de esta manera alcanzar la credibilidad que la sociedad demanda.
8. El servidor público tiene deberes fundamentales para con la sociedad, subordinado al bien común y debe poner todo su empeño en conservarlo, defenderlo y acrecentarlo. Así cuando están en juego los grandes valores de la vida política, social, jurídica, económica y cultural, está obligado a posponer sus intereses particulares y esforzarse por contribuir al bien de la colectividad.
9. La Institución del Ministerio Público de la Federación se basa en el principio de la *BUENA FE* por lo que debe garantizar que su ámbito de acción esté acorde al debido respeto a los derechos humanos y lograr sensibilizarse a los reclamos de la colectividad y tener permanentemente disposición para atenderlos oportunamente.
10. La Procuraduría General de la República no es una dependencia creada para la defensa del estado frente al hombre, sino fundamentalmente para la defensa del hombre y de la sociedad; es por tanto, una entidad creada para su beneficio y no para su perjuicio.
11. La Institución del Ministerio Público de la Federación en su carácter de representante social, no tiene una función exclusivamente persecutoria, sino que debe velar por los bienes jurídicos y derechos fundamentales tanto de las víctimas

como de los autores del delito, procurando que los intereses de los primeros sean en lo posible debidamente resarcidos y no transgredidos, en síntesis debe buscar el mayor equilibrio posible evitando el abuso de poder.

12. La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los lineamientos, principios y criterios fundamentales del sistema de justicia y de seguridad pública, por lo que el servidor público debe desempeñarse conforme a dichos lineamientos.

Así, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" precisa el concepto de servidor público federal, así como las responsabilidades en las que pudiera incurrir éste durante el desempeño de sus funciones.

Del mismo modo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47 establece las obligaciones de todo servidor público a efecto de garantizar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y prevé que el incumplimiento a sus obligaciones dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan de conformidad con la propia Ley.

Igualmente, el Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, denominado "Delitos Cometidos por Servidores Públicos" prevé conductas típicas en que pudieran incurrir los Servidores Públicos así como las sanciones que podrían imponerse en su caso.

De conformidad con lo anterior, el Código de Conducta y Mística Institucional de la Procuraduría General de la República establece obligaciones para los servidores públicos de esta Dependencia, y aunque tiene un respaldo

jurídico, su obligatoriedad y observancia es mayormente moral toda vez que no es coercitivo.

En este sentido, la formación profesional del Ministerio Público de la Federación debe apoyarse en los fundamentos jurídicos pero sin dejar a un lado la formación valoral, en el entendido de que la ética debe ser paralela a la legalidad y sólo se podrá alcanzar un verdadero respeto a los derechos humanos cuando se asuma la responsabilidad de que un Estado de Derecho es inconcebible sin el respeto absoluto a los derechos humanos.

De forma tal que, elevar los valores y principios en la formación del Ministerio Público de la Federación conducirá a lograr que en el sistema de seguridad pública, la sociedad sea una prioridad, y de esta manera las funciones que competen al Ministerio Público se desarrollarán para servir al hombre, no para servirse del hombre.

APÉNDICE

PRIMER ACUERDO ENTRE LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURADORES DE JUSTICIA Y LA FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS PÚBLICO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Los Pinos, 28 de abril de 1996.

PRIMERO.- Las resoluciones públicas que emitan las comisiones no cuestionan a las procuradurías de Justicia como Instituciones, sino a los servidores públicos de ellas, que probablemente, incurrieron en violaciones a los derechos humanos, por lo tanto, tales pronunciamientos no se deben traducir en descalificaciones institucionales o totalizadoras.

SEGUNDO.- Las procuradurías generales de Justicia están conscientes de la cooperación que las comisiones públicas de derechos humanos pueden brindar en cuanto a la capacitación de su personal en las materias relacionadas con el respeto a los derechos fundamentales. Las comisiones reconocen que quienes más expuestos están a cometer infracciones a los derechos humanos son los servidores legitimados para hacer uso de la fuerza pública y en el área de procuración de justicia. Por ello, deben procurar que sus trabajos de capacitación, difusión y divulgación lleguen especialmente a ellos. Las Comisiones creen que igualmente debe avanzarse en las consideraciones a los derechos humanos de los servidores públicos en general, y particularmente, del policía.

TERCERO.- Las instituciones que suscriben este acuerdo coinciden en que el derecho humano a la presunción de inocencia es igualmente aplicable a los particulares acusados de la comisión de un ilícito que a los servidores públicos, a quienes se impute la comisión de un acto o hecho violatorio a los derechos humanos.

CUARTO.- Entre comisiones de derechos humanos y procuradurías de justicia existe plena coincidencia en que una adecuada política de derechos humanos es aquella que busca hacer cesar de inmediato la violación, reparar los daños ocasionados por ella y sancionar al responsable o responsables de su realización. Igualmente, coinciden en que estas tareas sólo pueden cumplirse en obediencia puntual de las leyes correspondientes.

QUINTO.- Las Instituciones que suscriben este acuerdo convienen en que la aplicación de sanciones a los servidores públicos a quienes se impute la violación a derechos humanos, debe realizarse respetando

invariablemente su garantía de audiencia y sus demás derechos constitucionales o legalmente reconocidos, tanto por lo que se refiere a la tramitación de averiguaciones previas como en las diligencias de investigaciones por responsabilidades de orden administrativo.

SEXO.- Tratándose de investigaciones de las comisiones públicas de derechos humanos relacionadas con retrasos en la integración de averiguaciones previas o de incumplimiento de órdenes de aprehensión no bastará para acreditar la probable responsabilidad de la autoridad, el hecho simple de que la investigación ministerial no está determinada o no se haya ejecutado el mandato judicial. Las comisiones estudiarán los motivos y fundamentos invocados por las procuradurías respecto a no determinación de la indagatoria o el incumplimiento del mandato jurisdiccional.

En ambos casos se presumirá la buena fe de la institución y sólo mediante pruebas suficientes e inequívocas, se podrá acreditar que existe negligencia, lentitud dolosa u omisiones injustificables por parte de los agentes del Ministerio Público o de la Policía Judicial. Los procuradores de justicia presentarán a las comisiones públicas invariablemente las pruebas o alegatos que a su derecho convengan. Si se acredita que la representación social o la policía Judicial han mantenido un interés y una consecuente actividad dirigida a determinar o cumplir la orden jurisdiccional, no será posible que pueda recaer calificativa de negligencia, por lo que nos se hará recomendación pública.

SÉPTIMO.- Las comisiones públicas de derechos humanos reafirman su obligación de manejar con discreción y confidencialidad la documentación o probanzas que envíen las procuradurías de justicia, hasta en tanto se realice el pronunciamiento público, o las propuestas de conciliación que proceda.

Cuando la documentación que las procuradurías envíen a las comisiones públicas sea calificada por aquéllas con el carácter de particularmente confidencial, así lo harán notar en sus respuestas a las solicitudes formuladas por las comisiones públicas, y éstas recibirán tales probanzas bajo su más estricta responsabilidad.

OCTAVO.- Salvo en los casos excepcionales previstos en la ley, cuando las comisiones soliciten información o documentación relativa a un expediente de queja será necesario correr traslado a la autoridad con copia de la queja y de los elementos con que se cuente tendientes a acreditar la violación de derechos humanos. De esta manera, la autoridad podrá emitir una respuesta amplia y precisa, y en su caso, tener oportunidad de una mejor defensa.

En el oficio petitorio deberán comunicarse los hechos motivo de la queja y los actos que se imputan de manera que los servidores públicos no queden en estado de indefensión.

Cuando la documentación que deba acompañarse a la respuesta sea excesivamente voluminosa, los expedientes se consultarán en la procuraduría y las copias que se requieran serán costeadas por las respectivas comisiones públicas.

NOVENO.- De acuerdo con la ley, las comisiones públicas de derechos humanos están facultadas para iniciar investigaciones y radicar expedientes de oficio. En estos casos, se hará saber a las procuradurías generales de justicia las razones respectivas, de una manera debidamente fundada y motivada.

No deberá admitirse la instancia de queja cuando no exista imputación directa de presunta violación a derechos humanos. La radicación de un expediente por la comisión de probables violaciones cuyo conocimiento provenga de notas periodísticas o de oficio, deberá ajustarse al mismo trámite previsto para las quejas radicadas a petición de particulares, especificándose el motivo de la misma.

Las procuradurías de Justicia reafirman su interés de responder en el tiempo más breve posible y en términos de ley a los requerimientos formulados por las comisiones públicas de derechos humanos. Cuando legal o materialmente sea imposible obsequiar la información dentro de los plazos señalados en la ley, las procuradurías lo harán notar y se comprometerán en una fecha cierta para el envío de la documentación solicitada; en todo caso, explicarán las razones que motiven la necesidad de dilatar el envío de la documentación o información.

DÉCIMO.- Las recomendaciones públicas autónomas que expidan las comisiones de derechos humanos y que sean aceptadas, serán consideradas por las procuradurías como denuncias, sólo tratándose de delitos que se persigan de oficio de acuerdo con la ley, y cuando así se exprese en el mismo documento. Por ello, la expedición de la recomendación podrá, en su caso, dar origen al inicio de una investigación ministerial.

DECIMOPRIMERO.- Las procuradurías generales de Justicia considerarán como un hecho de suma gravedad cualquier acto de intimidación o amenaza que se infiera a los quejosos o agraviados que se señalen en las recomendaciones públicas de derechos humanos, tanto en la fase de investigación de la queja como en el seguimiento de recomendaciones, y por ende, procederán en consecuencia de manera inmediata, enérgica y con apego a la ley.

DECIMOSEGUNDO.- Las comisiones públicas de derechos humanos reafirman su convicción de que, no obstante los principios de flexibilidad que rigen a la institución del ombudsman sus procedimientos y pronunciamientos invariablemente estarán sujetos a lo dispuesto en las leyes y no plantearán exigencias que contravengan la normatividad en el ámbito de la procuración de justicia.

DECIMOTERCERO.- Las procuradurías generales de justicia y las comisiones públicas de derechos humanos asumen el compromiso de privilegiar la vía de la conciliación para la solución de las quejas, en todos aquellos casos en que proceda de acuerdo con la ley.

Una vez aceptada la propuesta de conciliación, las comisiones actuarán como garantes de su cumplimiento y vigilarán que la autoridad no coaccione al quejoso.

En aquellos planteamientos en que el motivo de la queja sea la imputación de la violación a los derechos a la vida, a la integridad física, o psíquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o a sus posibles consecuencias, queda claro para las instituciones de procuración de justicia, que de acuerdo con la normatividad aplicable, estas quejas deberán ser solucionadas mediante recomendaciones públicas autónomas.

DECIMOCUARTO.- Las procuradurías generales de justicia tienen el derecho de argumentar por qué, dado el caso, no sería de aceptar un acuerdo de conciliación o recomendación pública, presentando sus alegatos y probanzas. Al rendir sus informes, las comisiones públicas se obligan a dar cuenta de las reacciones y puntos de vista que sobre cada caso concreto presenten las procuradurías de justicia y al tomarlos en cuenta para, de ser procedentes, modificar los planteamientos de las comisiones.

DECIMOQUINTO.- Cada una de las procuradurías de justicia y comisiones públicas de derechos humanos establecerán quién o quiénes de sus funcionarios serán los enlaces oficiales para la tramitación de los asuntos correspondientes. Los criterios que utilicen el o los enlaces respectivos siempre serán los mismos. Se procurará que los funcionarios que sirvan como enlaces no sean más de dos. En caso de sustitución de funcionarios de enlace, se notificará de inmediato a la otra parte esta situación.

DECIMOSEXTO.- De una misma queja nunca podrán conocer, al mismo tiempo, una Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión Nacional. El ejercicio de la facultad de atracción o la tramitación de los recursos de impugnación serán notificados a las procuradurías y a las comisiones estatales al mismo tiempo.

Las procuradurías de justicia se hacen sabedoras que, a pesar de lo anterior, las comisiones estatales están facultadas por la ley para actuar como auxiliares de la comisión nacional de asuntos concretos, debiendo mediar acuerdo escrito sobre el particular.

DECIMOSÉPTIMO.- De acuerdo con la reciente reforma constitucional al artículo 21, las resoluciones que emita la representación social respecto al no ejercicio de la acción penal o desistimiento de la instancia, deberán ser combatidas ante el órgano jurisdiccional y según el procedimiento que determine la ley secundaria, por lo que las quejas en su contra deben estimarse como improcedentes.

Este acuerdo entrará en vigor; cuando inicie su vigencia el procedimiento que al respecto señale la ley secundaria. En estos casos, los ombudsmen orientarán al quejoso a fin de que recurra al procedimiento que la ley señala.

DECIMOCTAVO.- Los organismos públicos de protección a derechos humanos deben pretender que las recomendaciones sean cumplidas por las áreas y conductos existentes de las procuradurías, de acuerdo

con la ley o el instrumento normativo que los prevea, de manera que no se pretenderá la creación de instancias especiales, cuando esto sea notablemente improcedente.

DECIMONOVENO.- La facultad de solicitar medidas precautorias por parte de las comisiones públicas de derechos humanos debe ejercitarse sólo en aquellos casos en que exista riesgo fundado de que se cometerían violaciones a derechos humanos que con posterioridad sería imposible reparar. Esta facultad es de orden excepcional y se ejercerá fundada y motivadamente. Asimismo, esta medida debe ejercitarse con prudencia, tomando en consideración la capacidad e infraestructura de las procuradurías y los recursos materiales disponibles.

VIGÉSIMO.- Las comisiones públicas de derechos humanos no son fiscalizadoras o supervisoras permanentes de la acción del Ministerio Público, por lo que no solicitarán, sin causa justificada, informes periódicos sobre el avance de averiguaciones previas.

VIGESIMOPRIMERO.- La Conferencia Nacional de Procuradurías Generales de Justicia y la Federación de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, consideran que este acuerdo es el primer paso en la búsqueda de una mejor coordinación y colaboración de las instituciones respectivas para fortalecer el estado de derecho, el respeto íntegro de la ley y el aseguramiento de la protección de los derechos humanos, por lo que están abiertas a continuar el diálogo y preparar nuevas medidas y mecanismos para avanzar en los propósitos señalados, que incluyan, también, propuestas de modificación a sus respectivos estatutos legales y reglamentarios.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS

- Acero, Julio.** *"Procedimiento Penal"* Editorial Cajica, S.A. Puebla, Pue. México 1976
- Aguilar Cuevas, Magdalena.** *"Manual de Capacitación de Derechos Humanos"* Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1993
- Armenta Calderón, Gonzalo.** *"El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos"* Editorial Porrúa. Segunda Edición. México. 1992
- Bidart Campos Germán J.** *"Teoría General de los Derechos Humanos"* Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. Primera Edición. Buenos Aires, Argentina. 1991.
- Carpizo, Jorge.** *"La Constitución mexicana de 1917"* Universidad Nacional Autónoma de México. tomo I, 4ª Edición. México 1981
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge.** *"Derecho Constitucional, Introducción al Derecho Mexicano"*. Universidad Nacional Autónoma de México. tomo I. México 1981
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge.** *"Derecho Constitucional"* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1991
- Carpizo Mc. Gregor, Jorge.** *"Qué es la CNDH?"* Comisión Nacional de Derechos Humano. México. 1991
- Carrillo Flores, Antonio.** *"La defensa de los Derechos del Hombre en la coyuntura del México de hoy"* Editorial Porrúa. México 1971
- Carrillo Flores Antonio.** *"La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos"* Editorial Porrúa. México. 1980
- Castro V., Juventino.** *"Lecciones de garantías y Amparo"* Editorial Porrúa. México 1978
- Castro V., Juventino.** *"El Ministerio Público en México"* Editorial Porrúa. México 1980
- Colín Sánchez, Guillermo.** *"Derecho Mexicano de Procedimientos Penales"*, Editorial Porrúa. 4ª. Edición. México 1977

Cuadra Héctor *"La protección Internacional de los Derechos Humanos"* UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª. Edición. México. 1970.

De la Madrid Hurtado, Miguel. *"Elementos de Derecho Constitucional"* Instituto de Capacitación Política. México 1982

Franco Villa, José. *"El Ministerio Público de la Federación"* Editorial Porrúa. México 1985

García Ramírez, Sergio. *"Curso de Derecho Procesal Penal"* Editorial Porrúa. México 1974

Garduño Garmendia, Jorge. *"El Ministerio Público en la Investigación de delitos"*. Editorial Limusa, Noriega Editores. 1ª. Edición. México 1988

Grazziosi, Laura. *"Código de la Ética del Servicio Social"*, citando la Deontologie en Service Social de la ANAS de Paris. 1973

González Bustamante, J.J. *"Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano"* Editorial Porrúa. México 1987

Herrera Ortiz, Margarita. *"Manual de Derechos Humanos"* Editorial PAC. Primera Edición. México. 1991.

Jiménez de Aréchaga, Eduardo. *"Curso de Derecho Internacional Público"*. Tomo I. Montevideo, Centro de Estudios de Derecho. 1959

Levin, D. y Dunkin, G. *"Curso de Derecho Internacional"* libro I. traducción de Federico Pita, Editorial Progreso. Moscú 1979

Legs, Carlos. *"Deontología de la Profesión del Abogado"* traducción de Miguel Sánchez Morón. Editorial Civitas. Madrid 1976.

Lien, J. Arnold. *"Diversas consideraciones relativas a la naturaleza y al logro de los Derechos del Hombre"* Fondo de Cultura Económica. México. 1981.

Manheim, Karl. *"Ideología y Utopía"* traducción Salvador Echavarría. Fondo de Cultura Económica. México 1941

Montiel y Duarte, Isidro. *"Estudios sobre Garantías Individuales"*. Editorial Porrúa. México. 1972

Navarrete, Tarciso; Abascal, Salvador y Laborie, Alejandro. *"Los Derechos Humanos al alcance de todos"*. Segunda edición aumentada con las últimas reformas constitucionales. Editorial Diana. México. 1992.

Nilson, Per- Erik. *"El Ombudsman, defensor del pueblo, o qué?, en la Defensoría de los derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia"* Defensoría de los Derechos Universitarios. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. 1986

Piña y Palacios Javier. *"Derecho Procesal Penal"* Editorial Porrúa. México 1948

Rivera Silva, Manuel. *"El Procedimiento Penal"*, Editorial Porrúa. 8ª. Edición. México 1977

Rodríguez y Rodríguez, Jesús. *"Las reservas formuladas por México a Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos"* Comisión Nacional de Derechos Humanos. Primera edición. México. enero 1996.

Rousseau, Charles. *"Derecho Internacional Público"* traducción Fernando Giménez Artiguez. Editorial Ariel. Barcelona 1966.

Sepúlveda, César. *"Derecho Internacional"*. Editorial Porrúa. 16ª edición. México 1991

Serra Rojas, Andrés. *"Hagamos lo Imposible" La Crisis Actual de los Derechos del Hombre, Esperanza y Realidad.* Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1982.

Tapia Hernández, Silverio. *"Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos"* Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Segunda edición, Toluca, Edo. de México. México. Diciembre de 1994.

Terrazas R., Carlos. *"Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México"*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1993

VARIOS AUTORES

Alvarado Hernández, Rodolfo. *"El Instituto de capacitación y la Profesionalización de la Procuración de Justicia"* Ponencia presentada el 22 de febrero de 1995. Procuraduría General de la República. México 1995.

Congreso de la Unión. Cámara de Diputados L Legislatura. *"Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones"* Editorial Porrúa. México

"Consideraciones Teórico - Operativas de Capacitación en Derechos Humanos" Documento Preliminar; Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Toluca, octubre 1994.

"Derechos Humanos, Documentos y Testimonios de cinco siglos" Compilación. Colección Manuales 1991/9. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1991

"Derechos Humanos y Trabajo Social" Centro de Derechos Humanos. Manual para escuelas de servicio social y trabajadores sociales profesionales. HR/P/P/T, Serie de Capacitación Profesional No. 1. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra 1995

"El Código de conducta y Mística Institucional de la procuraduría General de la República y el Sistema Integral de evaluación del desempeño" Foro Nacional sobre valores "Nuestro Compromiso con las Nuevas Generaciones" LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comisión de Educación. México 1995

Escudero Alvarez, Hiram. *"El Ministerio Público"* Discurso pronunciado el 21 de febrero de 1995. Procuraduría General de la República. México. 1995.

Fernández, Eusebio. *El problema del fundamento de los Derechos Humanos* Anuario de los Derechos Humanos No. 1 Universidad Complutense. Facultad de Derecho. Madrid, España. 1981.

"Los guardianes de la ley en Suecia. El Canciller de Justicia, en el Ombudsman. El Defensor del Ciudadano". Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México 1973

"Protección Jurídica de los Derechos Humanos" Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1991.

Villoro, Toranzo. *"Deontología Jurídica"*. Universidad Ibero Americana, México. 1987.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Abbagnano Nicola, *Diccionario de Filosofía.* Fondo de Cultura Económico. México. 1966.

De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael. *Diccionario de Derecho.* Editorial Porrúa, México. 1989.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. UNAM . México. 1987.

Diccionario Práctico Español Moderno. Larousse, México. 1983.

REVISTAS

Bernard, Frank. *"The Ombudsman Revisted, International Bar Journal"* Estados Unidos de Norteamérica. Mayo. 1975.

Carrillo Flores, Antonio. *"La naturaleza de los Derechos Humanos"* Revista mexicana de justicia Vol. IV No. 1 enero - marzo. 1986. Procuraduría General de la República. México; PGJDF; INCP, México 1986.

Castán Tobeñas, José. *"Los Derechos del Hombre"* Revista General de Legislación y Jurisprudencias. México.

Cranston, Maurice. *"Qué son los Derechos Humanos?"* Facetas No. 66 Washington D.C. E.U.A. 1984.

Del Castillo del Valle, Alberto. *"Algunas acciones que debiera ejercitar la Comisión Nacional de Derechos Humanos"* Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no. 71, junio de 1996.

La Roche, Humberto J. *"Algunas consideraciones sobre los derechos del hombre y su protección jurídica"* Revista de la Facultad de Derecho, año XII no. 36. 1972, Maracaibo, Venezuela.

LEGISLACIÓN

A/10/96 Acuerdo por el que se instala el *"Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación y los Comités de Zona"* Procuraduría General de la República. Diario Oficial de la Federación del 16 de agosto de 1996.

A/22/96 Acuerdo que reforma y adiciona el A/10/96. Procuraduría General de la República. Diario Oficial del 4 de noviembre de 1996

Código de Conducta y Mística Institucional de la Procuraduría General de la República. México 1995

Compendio de Normas sobre Responsabilidad Profesional de la Procuraduría General de la República. Contraloría Interna. Procuraduría General de la República. 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1996. Secretaría de Gobernación. México.

Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, D.F. 1993.

Ley de Tratados. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1992

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Diario Oficial de la Federación del 10 de mayo de 1996. México

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Diario Oficial de la Federación del 27 de agosto de 1996. México

Primer Acuerdo entre la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia y la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos. 28 de abril de 1996. México.