



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

“ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA FACULTAD DE REPRESENTACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, CONCEDIDA A LA PROCURADURÍA FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN EL ARTÍCULO 78 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ARTURO RIVERA VILLEGAS

ASESOR: LIC. GUSTAVO JIMENEZ GALVAN

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MÉXICO

ENERO 2004



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.

AGRADECIMIENTOS:

Es no sólo mi deseo sino mi deber, hacer un reconocimiento y a la vez expresar mi gratitud, a todas aquellas personas que de alguna forma han intervenido en mi formación como profesionista, a mis hermanos (**Pablo y Alma**) a mi Abuela doña **Rosa Villegas** y demás familiares por el simple hecho de serlo, a mis amigos por distinguirme con su amistad y consideración; a esta Institución por permitirme consolidar una carrera universitaria, pero sobre todo a cuatro personas que fueron desde diferentes perspectivas parte importante y decisiva para la culminación del presente trabajo y lo que ello representa.

A mi Tita: La Señora **Aurora Melchor**, tengo muchas cosas que agradecerte: tu cariño de madre, tu comprensión y complicidad, tu apoyo en las circunstancias en que me he colocado a últimas fechas, gracias por todo lo bueno que he conocido y recibido de ti, por enseñarme una vez más que es mejor dar que recibir. Con admiración y respeto de tu hijo.

ARTURO.

A la L.C.P. **Myriam Salazar**, gracias es el común denominador en estas líneas, sin embargo, en tu caso no sólo me has apoyado incondicionalmente en todos los sentidos, me has dado importantes lecciones de vida, sin las cuales hoy no sería ni quien, ni como soy; tu apoyo, paciencia, comprensión cariño y confianza fueron en todo momento factor decisivo para lograrlo.

Lo que sostienes en tus manos en estos momentos es mi forma de darte gracias y de demostrarte que no he defraudado todo lo que me has brindado, finalmente lo hemos logrado.

Con un profundo agradecimiento y cariño.

ARTURO

DEDICATORIA.

Ser madre es ya de por sí difícil, ser padre y madre a la vez lo debe ser aún más, precisamente por ello deseo dedicar la presente a mi madre, la señora **Yolanda Rivera Enríquez**, por ser ejemplo para mí de tenacidad y esfuerzo, por enseñarme que la casualidad y la suerte son factores sólo si luchas por lo que deseas y que la única forma de enfrentarse honestamente con la vida es precisamente viviendo y encarando las pruebas que la misma nos presenta, por hacerme hincapié en que para ser feliz "en la vida y en el amor hay que ser siempre derechos".

Estoy seguro que sin tus regaños, reproches, enojos, enseñanzas pero sobre todo apoyo durante mi carrera, yo no estaría hoy en esta situación, gracias por todo, tu hijo que te admira.

ARTURO

A la memoria de mi padre el señor **ARTURO Villegas**, de quien aprendí la fortaleza para asirme y aferrarme a las cosas que anhelo; por ser siempre para mí de ejemplo de inteligencia, confianza y serenidad; te agradezco tus enseñanzas y tu cariño, tu hijo que te quiere.

ARTURO

A la Señora **Carolina Cruz**, Carito: eres quizás la única persona en todo este tiempo de la que jamás recibí reproches ni indirectas, por el contrario, siempre recibí de ti apoyo, a veces moral a veces económico, fuiste la persona a la cual puede contarle todo sin temor a censuras ni críticas, más aún, siempre me supiste escuchar y comprender. Por eso hoy, con la esperanza de en algún momento refrendar mi compromiso contigo te doy las gracias, con admiración cariño y respeto.

ARTURO

Al Lic. **Gustavo Giménez Galván**, sé que su trabajo es permanentemente extenuante, el ser uno de lo mejores lo hace ser muy solicitado para estos menesteres; es precisamente por ello por lo que agradezco el tiempo y dedicación brindado al presente trabajo, gracias por su dirección atención y sugerencias.

ARTURO

**EL MÁS FUERTE NUNCA ES LO SUFICIENTEMENTE
FUERTE PARA SER EL AMO, A MENOS QUE
TRANSFORME SU FUERZA EN DERECHO Y LA
OBEDIENCIA EN DEBER...**

Rousseau.

**DERECHOS ESCRITOS, NADA MÁS
ESCRITOS SON BURLAS AL PUEBLO,
MOMIFICADAS EN
CONSTITUCIONES.**

Práxedes Guerrero.

**ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA FACULTAD DE REPRESENTACIÓN EN MATERIA
DE DERECHOS HUMANOS, CONCEDIDA A LA PROCURADURÍA FISCAL DE LA
FEDERACIÓN EN EL ARTÍCULO 78 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**

ÍNDICE.

CONTENIDO	PÁG.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1.	
NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA FISCAL DE LA FEDERACIÓN.	
1.1.- LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS EN GENERAL.	1
1.1.1.- Definición de reglamento en materia administrativa.	1
1.1.2.- Autoridad Constitucionalmente facultada para expedir reglamentos y fundamento con que lo hace.	6
1.1.3.- Tipos de reglamentos.	9
1.2. - REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.	15
1.2.1.- Publicación.	15
1.2.2.- Decreto que da origen a la Procuraduría Fiscal de la Federación, dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	20
1.2.2.1.- Objetivo.	21
1.2.2.2.- Funciones.	21

1.3.- ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA FISCAL CONFORME A LOS ARTÍCULOS 10, 70, 72, 79 Y 81 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.	26
1.4.- COMPETENCIA DE LA SUBPROCURADURÍA FISCAL FEDERAL DE AMPAROS.	31
1.4.1.- Dirección de Procedimientos.	32
1.4.2.- Estructura.	33
1.4.3.- Objetivo.	34
1.4.4.- Facultades	34
1.5.- ESTUDIO DEL ARTÍCULO 78 FRACCIONES I, XII, XIV, XV Y XVI DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.	36

CAPÍTULO 2.

LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.

2.1.- DEFINICIÓN DE DERECHOS HUMANOS.	40
2.2.- LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.	45
2.3.- CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL.	54
2.3.1.- Objetivos.	59
2.3.2.- Funciones.	59
2.3.3.- Facultades.	59
2.4.- PROCEDIMIENTO PARA INTERPONER UNA QUEJA ANTE LA COMISIÓN.	61
2.5.- ACUERDO DE NO-RESPONSABILIDAD, CONCILIACIÓN, RECOMENDACIÓN.	67

CAPÍTULO 3.

INEFICACIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ANTE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

3.1.-ALCANCES Y LIMITACIONES DE LAS RECOMENDACIONES QUE EMITE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.	72
3.2.- ANÁLISIS DE LAS SANCIONES A QUE SE HACEN ACREEDORES LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INCUMPLEN CON LA OBLIGACIÓN DE COLABORACIÓN CON LA CNDH.	78
3.3.- OTROS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, RECONOCIDOS Y LEGALMENTE MÁS EFECTIVOS QUE EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE LA COMISIÓN.	86
3.3.1.-Juicio de Amparo, y ventajas de su sentencia en relación con la recomendación que emite la Comisión.	88
3.3.2.-Tribunal de lo Contencioso Administrativo y sus resoluciones, relación a la Comisión y a su recomendación	97
3.3.3.-Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ventajas de su sentencia con relación a las recomendaciones emitidas por la Comisión.	102

CAPÍTULO 4.

PROPUESTAS PARA QUE LAS RECOMENDACIONES QUE EMITE LA CNDH TENGAN CARÁCTER OBLIGATORIO PARA LA SHCP Y SUS AUTORIDADES DEPENDIENTES.

4.1.-ANÁLISIS Y CRÍTICA A DIVERSAS DISPOSICIONES QUE LIMITAN EL ACTUAR DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.	108
---	-----

4.2.-RAZONES A FAVOR DE QUE LAS RECOMENDACIONES QUE EMITE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TENGAN CARÁCTER OBLIGATORIO PARA LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y SUS AUTORIDADES DEPENDIENTES.	117
4.3.- PROPUESTAS:	124
4.3.1.- Reforma al artículo 102, apartado B, en sus pfs. 1, 2 y 3 de la Constitución general de la República, a los artículos 6 frac. III, 7, frac. III, 46 y 47 de la ley de la comisión nacional de los derechos humanos. Y al artículo 137 de su reglamento interior.	126
4.3.2.- Adición a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 21, facultando a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer y decidir sobre la obligatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	138
4.3.3.- Adición de los artículos 46 Bis. Y 46 Ter. De la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que explicarán el procedimiento para el caso de negativa a la aceptación de la recomendación emitida por la Comisión a efecto de que se consiga su obligatoriedad.	142
CONCLUSIONES.	146
BIBLIOGRAFÍA.	154

Introducción.

INTRODUCCIÓN

Complicidad, corrupción, abusos e impunidad, son tales conductas prácticas viciosas de nuestra realidad social y jurídica; en la actualidad, es frecuente escuchar hablar en los medios de comunicación de las actividades que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para terminar con esos vicios y los logros que obtiene; pero, ¿hasta dónde llega la eficacia jurídica de este organismo mediante sus recomendaciones? ¿Cuál es el grado de compromiso a que están sujetas las autoridades administrativas federales de este país para con él? De no respetar este compromiso, ¿cuáles son las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos infractores u omisos? Más importante aún, ¿restituyen algo esas sanciones a quien sufrió violaciones en sus derechos fundamentales?

Todas estas interrogantes constituyen las ideas fundamentales que motivaron la presente investigación. Algunas de las respuestas a las cuestiones anteriores nos hicieron reflexionar sobre si la presencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en nuestro orden jurídico, se trata de una falacia, de una burla para los ciudadanos, sobre si es necesaria la existencia de un órgano protector que no cuenta con los más mínimos medios eficaces para hacer respetar y acatar sus resoluciones (recomendaciones).

Consideramos que para tener encomendada una de las más importantes y primordiales tareas en la vida de cualquier país, desafortunadamente cuenta este organismo como veremos, con serias limitaciones constitucionales para actuar, porque sus recomendaciones, a decir de nuestra Ley Suprema, son: "**no vinculatorias**", es decir, carecen de toda autoridad para efecto de que sean acatadas, porque en consecuencia los servidores públicos implicados saben que no existe un medio jurídico eficaz que los obligue a cumplir con

las recomendaciones que dicta la Comisión; es ridículo que para la realización de tan ardua y trascendental tarea se limite tan seriamente el actuar de este organismo.

Para el presente trabajo de investigación, se supone el caso de que una Secretaría de Estado, en particular, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o cualquiera de sus unidades administrativas dependientes, no cumpla con la obligación de rendir el informe que solicita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con motivo de una queja interpuesta, por un acto de autoridad que se estima y presume violatorio a los derechos fundamentales amparados y reconocidos en el orden jurídico mexicano o una vez dictada una recomendación, ésta se niegue a cumplirla o la cumpla de forma deficiente, en cuyo caso analizaremos lo que sucede con la justicia administrativa que se supone debe impartir la Comisión.

Creemos que una recomendación de tipo moral, el costo y desprestigio político para una institución no son suficientes para evitar abusos de poder y excesos por parte de las autoridades; pensamos que se debe analizar y considerar la conveniencia de que una autoridad debidamente facultada pueda no sólo imponer sanciones administrativas como las contempladas en Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a los funcionarios omisos, sino también hacer cumplir los requerimientos de información, y en su caso, obligar a acatar las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de forma restrictiva y no meramente, "enunciativa", como lo marca nuestra Constitución.

A fin de no alterar el orden jurídico y la división de poderes, pero a la vez, hacer que se cumpla la finalidad para la que fue concebida la Comisión Nacional, proponemos que ésta sirva de enlace con la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, a efecto de que si una autoridad se niegue a dar cumplimiento a la recomendación emitida por aquélla, esta última proceda a su revisión, y en su caso, ordene su cumplimiento y dicte la reparación del daño que en Derecho corresponda, para lo cual, proponemos una serie de reformas, tanto a la Constitución como a la Ley de la Comisión, su Reglamento Interior, así como a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Para lograr la finalidad del presente trabajo, que es demostrar la ineficacia de la Comisión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el primer capítulo estudiamos qué son los reglamentos, su definición y fundamento, toda vez que es precisamente un reglamento el que justifica la naturaleza jurídica de la Procuraduría Fiscal de la Federación, de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y de la Dirección de Procedimientos, siendo esta última la encargada y facultada dentro del artículo 78, fracciones I, XII, XIV, XVI y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría para representarla a ella y sus autoridades dependientes, cuando subsisten controversias relativas a Derechos Humanos.

Por cuanto hace al segundo capítulo, en él hablamos sobre los Derechos Humanos en nuestro país, definiéndolos, comentando sobre su reconocimiento y sus antecedentes nacionales más representativos; expresando algunas ideas afines ahondamos sobre las funciones que tiene encomendada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y exponemos el procedimiento que debe seguir cualquier persona, si requiere interponer una queja ante ese organismo; disertamos sobre el resultado de las investigaciones que realiza la Comisión, las que se ven traducidas en un acuerdo de no-responsabilidad, en un intento de conciliación o para el caso de que se demuestre una violación a los Derechos Humanos en una recomendación.

Dentro del tercer capítulo, en primer término describimos los alcances y limitaciones que encontramos dentro de las recomendaciones que emite la Comisión como medio para obtener una justicia administrativa eficaz; comentamos acerca de las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos que incumplen con la obligación de colaboración con este organismo, contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para tratar de demostrar que pese a la aplicación de esas sanciones no se restituye en nada a quien sufrió alguna violación a sus derechos fundamentales y, finalmente, exponemos el porqué creemos que el procedimiento seguido ante la Comisión pese a su celeridad, economía procesal y gratuidad, carece de toda eficacia, en relación con otros medios de defensa reconocidos dentro de nuestro sistema jurídico, como son el juicio de Amparo, el Procedimiento seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que de igual forma tienen encomendada la defensa de los derechos fundamentales.

Durante el último capítulo de nuestra investigación y, tomando como base lo expuesto en capítulos precedentes, presentamos un análisis y crítica a diversos artículos de la Ley, que desde nuestra perspectiva limitan el actuar de la Comisión; exponemos el por qué apoyamos la conveniencia de que las recomendaciones que emite este organismo tengan un carácter obligatorio, dotadas de ser necesarios de poder coercitivo para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus autoridades dependientes, para lo cual proponemos que haya una serie de reformas integrales, tanto a la Constitución General de la República, a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a su reglamento interno y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por cuanto hace a la metodología sobre la cual basamos la investigación, ésta fue realizada auxiliándonos de los siguientes métodos:

SISTEMÁTICO: Toda vez, que ordenamos y agrupamos los conocimientos y la información recopilada, en sistemas coherentes que nos permite el adecuado estudio y comprensión de la información presentada.

DEDUCTIVO: Ya que en conjunción al método anterior, nos permitirá constituir un punto de referencia para partir de una disposición general, como son los reglamentos para llegar a uno en especial, como lo es, el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ANALÍTICO: Porque haremos precisamente una análisis de distintos ordenamientos, con miras a obtener conclusiones que nos permitan confirmar nuestra hipótesis inicial.

CIENTÍFICO: Debido a que aprovecha el análisis, la síntesis, la deducción y la inducción, todos estos pasos inestimables para lograr una investigación completa, que nos permitió obtener la solución al problema planteado inicialmente.

Capítulo. 1

Naturaleza jurídica de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

1.1.- LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS EN GENERAL.

Para conseguir los objetivos del presente capítulo creemos necesario explicar de dónde surge la Procuraduría Fiscal de la Federación así como su facultad de representación en materia de Derechos Humanos, por lo cual, en éste capítulo inicial haremos un estudio sobre los diversos tipos de reglamentos que existen, para posteriormente enfocarnos al reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las atribuciones que de él emanan y que finalmente son las que facultan a la Procuraduría para intervenir en controversias relativas a los Derechos Humanos.

1.1.1.- Definición de reglamento en materia administrativa.

Abordaremos la exposición de este punto haciendo mención a diferentes conceptos compilados de la doctrina existente sobre el tema, ya que como notaremos en nuestro sistema jurídico no existe una definición generalizada o uniforme de esta figura, por lo que nos inclinamos a estudiar algunas de ellas para posteriormente tratar de aportar una propia.

En una forma muy general, entendemos por reglamento: *"Al conjunto ordenado de reglas y conceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una Ley para el régimen interior de una corporación o dependencia"*¹

Esta definición aunque ambigua, nos supone la existencia de dos clases de reglamentos principalmente, reglamentos de particulares y los reglamentos dictados por autoridades, aun cuando dentro de este mismo apartado no ahondaremos en la clasificación y subclasificación de los mismos. Para efecto de nuestro estudio trataremos de precisar qué se entiende por

¹ Enciclopedia Universal Espasa Calpe, Editorial Espasa-Calpe, Bilbao Madrid, Pág.241 Voz Reglamento.

reglamento administrativo, así como los requisitos legales que éste debe contener para que sea obligatorio.

La primera definición doctrinaria la estudiaremos del maestro Miguel Acosta Romero, dentro de su libro *Teoría General del Derecho Administrativo*, del cual dedica un apartado titulado *teoría general del reglamento*, donde explica:

*"Reglamento es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una Ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa."*²

Por su parte, el destacado catedrático Andrés Serra Rojas, al respecto expone *"El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la Ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo."*³

Luego entonces, de un análisis a las anteriores definiciones podemos desprender que los reglamentos, tienen ciertas características que los distinguen e identifican de otras disposiciones administrativas, como podrían ser las circulares o los decretos y aún cuando los autores no unifiquen criterios para generalizar un concepto, el reglamento como cuestión de

² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer curso, Editorial. Porrúa Hermanos, México. 1998, Pág. 927.

³ SÉRRERA ROJAS, Andrés. *El Derecho Administrativo*. Primer curso, Editorial. Porrúa Hermanos. México 1999. Pág. 197.

preocupación ha forjado diversos puntos que les son considerados como característicos de los reglamentos administrativos:

- ❖ Son emanados por el titular del ejecutivo, la máxima autoridad administrativa.
- ❖ Son por ende un conjunto de Normas Jurídicas Administrativas.
- ❖ Son Producto de una facultad Constitucional, prevista en el artículo 89 fracción I, pero esto se verá en otro punto con más detalle.
- ❖ Tienen por objeto ejecutar o desarrollar los principios de leyes administrativas, que al efecto expida el Congreso de la Unión.
- ❖ Participan de ciertos elementos que caracterizan a la Ley (generalidad, abstracción e impersonalidad), pero no por ello se ubican en el mismo plano.
- ❖ Deben los reglamentos respetar el principio de superioridad de la Ley, toda vez que las disposiciones contenidas en una Ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento.

Si consideramos las definiciones y características que mencionamos con antelación, podemos ensayar un concepto propio de lo que es un reglamento; luego entonces entendemos por reglamentos administrativos: al conjunto de disposiciones jurídicas complementarias expedidas por el titular del ejecutivo en cualquiera de sus tres niveles, las cuales participan de las características de la Ley en cuanto a su generalidad, abstracción e impersonalidad, cuya función es detallar y desarrollar los principios así como la aplicación de la Ley en materia administrativa, lo cual presupone la existencia de ella así como su total subordinación a la misma y sin la cual su existencia no se justifica.

Para que un reglamento goce de obligatoriedad debe cumplir con los requisitos de promulgación y sanción a que hace alusión la Constitución, en su artículo 92, que preceptúa: *"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda y, sin este requisito no serán obedecidos."*

Por cuanto a su naturaleza jurídica concordamos que el reglamento es formalmente un acto administrativo o ejecutivo, toda vez que es emanado de la máxima autoridad administrativa siendo ésta representado por el Presidente de la República, pero atendiendo al contenido material del reglamento la jurisprudencia ha definido su naturaleza como *"participativa de la función legislativa, en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales"* Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 1917. Segunda Sala. Tesis 224.

Más aún, *"Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan y en consecuencia, participan de la naturaleza jurídica de la Ley reglamentada, aun cuando no sean expedidos por el poder legislativo, tienen todos los caracteres de una Ley"* Informe presentado por el Presidente de la Corte en 1995.

Hemos mencionado que los reglamentos participan de las características de la Ley, pero ello de ninguna manera implica que se encuentren en el mismo plano jerárquico. Debemos tener en cuenta y bien presente que existe una completa subordinación de éste para con aquélla, además de ciertas diferencias entre las que consideramos más particulares a las siguientes:

- ❖ El órgano del cual emana, toda vez que el reglamento como ya ha quedado debidamente apuntado es emanado del titular del ejecutivo, y en el caso de la Ley, es el Congreso quien tiene encomendada esa actividad.

- ❖ El procedimiento seguido para cada uno de ellos es distinto, ya que el reglamento tiene un procedimiento más expedito para su elaboración, el cual encuentra su fundamento en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra señala *“Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República.”* Y con relación a la Ley, ésta sigue estrictamente los formalismos que al efecto dispone la Constitución en sus artículos 71 y 72, donde se explica el proceso para la elaboración y aprobación de las leyes.

- ❖ El principio de reserva de la Ley señala que hay materias reservadas exclusivamente por la Constitución a la Ley, ejemplo de ello (impuestos), no habiendo lugar a que un reglamento invada esta competencia designada por la Constitución.

Ya que hemos dejado debidamente precisado qué es un reglamento, así como sus elementos característicos, requisitos para que sea obligatorio y diferencias con la Ley; enseguida se estudiará su fundamento constitucional así como de la autoridad expresamente facultado para la expedición de este tipo de ordenamientos.

1.1.2.- Autoridad Constitucionalmente facultada para expedir reglamentos y fundamento con que lo hace.

En nuestro país la facultad reglamentaria desde siempre y como lo demuestran las diversas Constituciones que han tenido vigencia con el transcurrir del tiempo, ha sido atribución propia del Presidente de la República, así por citar algunos ejemplos:

- ❖ La Constitución española de Cádiz de 18 de marzo de 1812, en el artículo 171 fracción II, señala las prerrogativas del monarca y le otorga la facultad de expedir reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes.
- ❖ En el acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, en el artículo 16 se establecía: "Son atribuciones del ejecutivo... XVI.- Dar decretos, órdenes y reglamentos para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales"
- ❖ En la Constitución del 4 de octubre de 1824 dentro del artículo 110 "Las atribuciones del Presidente de la República son las que siguen: II.- Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales.
- ❖ Las leyes constitucionales de 29 de diciembre de 1936, Ley cuarta, artículo 17 señala "son atribuciones del Presidente de la República: I.- Dar con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución, leyes y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.

- ❖ La Constitución de 1857, en el artículo 85 fracción I, decía: "Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes: Fracción I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Como advertimos, la última fracción referida es la misma de la Constitución vigente, sólo que el numeral ha sido cambiado ahora encontrándose la facultad de mérito en el artículo 89, fracción I. Expresada en los siguientes términos: "Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia";

Cuestión debatida en la doctrina es precisamente este punto y la interpretación de este precepto, al considerar que realmente en el artículo 89, fracción I, de nuestro máximo ordenamiento no se encuentra tal facultad ya que nunca menciona específicamente la palabra reglamento como en Constituciones precedentes; sin embargo, nos es suficiente revisar el siguiente pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto y que al efecto establece:

"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.- El artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna, le confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, b) Ejecutar dichas leyes y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la

ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento, es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley aunque sólo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza, impersonales, generales y abstractos. Dos características separan a la Ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, y es una norma subalterna..." Tesis Jurisprudencial Número 152. Apéndice 1917-1975. Tercera Parte de la Segunda Sala, Página 846.

Pese a lo anterior y en el supuesto de que no fuera suficiente, basta hacer una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales siguientes:

1. *"Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". Del artículo anterior, simplemente se desprende que el Presidente puede dictar reglamentos los cuales para efecto de ser obedecidos requieren la firma del secretario de despacho que corresponda.*
2. *"Artículo 107 fracción VIII inciso a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados o por el jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad";*

En este precepto se acepta expresamente que el Presidente de la República expide reglamentos, y que su fundamento legal lo encontramos en el artículo 89, fracción I, de nuestro Código Político.

Al respecto el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado expresa *"La ejecución de las leyes es objeto de la delegación de facultades a las distintas dependencias, de trasladar la norma general a la aplicación casuística y práctica, que es precisamente la materia propia de los reglamentos y de la gestión administrativa rutinaria de las dependencias del Ejecutivo."*⁴

Luego entonces y sin temor a dudas, podemos concluir el presente punto argumentando que la facultad de reglamentar leyes federales, se ha atribuido en nuestra práctica constitucional al Presidente de la República, con base en la fracción I del artículo 89 constitucional que señala como facultad del Ejecutivo Federal proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión.

1.1.3.- Tipos de reglamentos.

Al inicio del presente capítulo se expuso que existen dos tipos de reglamentos, los reglamentos dictados por particulares y los reglamentos dictados por autoridad, aun cuando eso no es del todo preciso ya que existen muchos tipos de reglamentos atendiendo al criterio que se utilice para clasificarlos, no obstante creemos que la clasificación establecida por Miguel Acosta Romero, es la que se adecua para la mejor comprensión de nuestro tema.

⁴ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, El Ejercicio de las Facultades Presidenciales, Editorial. Porrúa Hermanos México, 1989.

- ❖ **Reglamentos dictados por particulares.-** Este tipo de reglamentos son propios de las sociedades civiles y mercantiles, cuyo objeto es regular la organización interna de las mismas y las cuales tienen su base en contratos sociales pactados por los propios particulares y que ambos ordenamientos legales aplicables les reconocen, la Ley General de Sociedades Mercantiles, Art. 6to último Pfo. Código Civil para el D.F. Art. 2674. Estas disposiciones reconocidas por la ley son evidentemente necesarias para dar reglas reguladoras de organización interna y de ciertas actividades frente a terceros. Otro ejemplo claro de este tipo de reglamentos, lo encontramos en el Derecho del Trabajo en lo que se conoce como Reglamento Interior de Trabajo, previsto en los Artículos 422, 424 y 425 de la Ley Federal del Trabajo, que exige que en los centros industriales de trabajo se creen comisiones mixtas encargadas de formular el reglamento interior de trabajo, a efecto de que se especifiquen las condiciones en que éste debe realizarse dentro de la empresa.

En cuanto a los reglamentos dictados por autoridades, encontramos varios grupos de ellos, siendo de particular interés para nuestro estudio los administrativos, pero como mencionamos, no son los únicos, atendiendo al criterio de clasificación utilizado podemos mencionar entre otros:

- ❖ **Internos de los órganos del Estado para regular el trabajo en unidades administrativas.-** La Ley, así como la doctrina, han reconocido que los órganos del Estado tienen potestad para establecer normas técnicas de administración y actividad, que regularán el ámbito interno de esas entidades así como de las

unidades administrativas que de ellas dependen, ejemplo claro de ello lo encontramos en el Art. 77, fracción III, de la Constitución que faculta a cada una de las Cámaras del Congreso para dictar su propio reglamento interno "Art. 77. Cada una de las Cámaras pueden, sin intervención de la otra: ... fracción III: nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma."

- ❖ **De policía y buen gobierno.-** Es aquel ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas, para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo sanciones administrativas que corresponda aplicar a infractores del mismo, son reglamentos típicos de carácter municipal, pues no teniendo el municipio un órgano legislativo propio, sólo a través de ellos se pueden establecer reglas generales de buen gobierno.

- ❖ **Reglamentos Subordinados o de Ejecución.-** Son emitidos por el poder ejecutivo en ejercicio de sus facultades constitucionales y para hacer posible su aplicación y el cumplimiento de la Ley. Su cometido es poner en funcionamiento la Ley, "fija el modo de ejecutar la Ley, de precisar y poner el alcance práctico y material de la misma"

- ❖ **Reglamentos Autorizados o de Integración.-** Son los que completan, interpretan e integran, precisando circunstancialmente el principio jurídico general contenido en una Ley. Este tipo de reglamento no deriva de la facultad constitucional reglamentaria del poder ejecutivo, sino de una expresa habilitación legislativa para completar una Ley de las llamadas leyes en blanco o leyes marco, las

cuales son el resultado de una práctica legislativa consistente en que el legislador consigna en la Ley, principios generales de la materia respectiva y deja a los reglamentos la potestad de desarrollarlos.

Estas leyes se limitan a definir las reformas que deben realizarse dejando su ejecución al órgano administrador a través de decretos o reglamentos, la finalidad es disminuir la rigidez del principio de división de poderes confiriéndole más dinamismo y creatividad jurídica al Ejecutivo. Ejemplo el artículo 131 de la Constitución al establecer lo siguiente:

"El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

- ❖ **Reglamentos Delegados.-** El reglamento delegado junto con el autorizado o de integración, han sido muy discutidos en la doctrina, pues implican que el legislador amplíe las facultades del Ejecutivo, es un acto de autoridad administrativa que crea reglas de derecho en virtud de una autorización legal.

- ❖ **Reglamentos Autónomos o de servicio.-** Son casos discutidos en la doctrina no aceptándose por la mayoría de los autores su existencia, opiniones a las que nosotros particularmente nos adherimos partiendo de que no puede haber reglamento sin Ley, ya

que de otro modo se estaría confiriendo la facultad de legislar al Ejecutivo, terminando ello con la teoría de la división de poderes.

Este grupo de reglamentos básicamente se trata de aquellos que no regulan una Ley, sino que los dicta la administración pública en virtud de poderes constitucionales propios. Un sector de la doctrina sostiene que los este tipo de reglamentos se originan en la zona de reserva que la Constitución garantiza al Poder Ejecutivo, para el mejor desempeño de sus actividades.

Para Jorge Carpizo:

"La Constitución prevé dos casos en los cuales confiere facultades legislativas al Presidente de la República, el artículo 21 prevé que compete a un reglamento la determinación de ilícitos o infracciones en el orden gubernativo y de policía, así como la aplicación de las sanciones correspondientes. Por otra parte el artículo 27 Pfo. Quinto, establece que el ejecutivo federal podrá reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo cuando lo considere de interés público."⁵

Estos dos supuestos a decir de este autor otorgan las facultades al titular del Ejecutivo para expedir los denominados reglamentos autónomos.

- ❖ **Reglamento de necesidad y Urgencia.-** Lo dicta el Ejecutivo por causas graves y urgentes para atender las necesidades públicas y regulando materias que corresponden al órgano legislativo. En nuestro país corresponde a las facultades legislativas que se otorgan al Ejecutivo en los casos de suspensión de garantías, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución. Sin

⁵CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México siglo XXI 1978.

embargo, como en el caso anterior este tipo de reglamentos es muy discutido y al respecto el maestro Acosta Romero rebate:

“efectivamente en México de acuerdo con el Art. 49 Constitucional que a la letra dice (... No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. en ningún otro caso,...) Ahora bien sí existe una delegación de facultades legislativas expresamente previstas y sancionadas por la Constitución, pero creemos que no se puede hablar de reglamentos expedidos por el Presidente en caso de facultades extraordinarias ya que la práctica administrativa y legislativa de nuestro país, siempre ha señalado a estas disposiciones con el calificativo de leyes de emergencia dictadas en uso de facultades extraordinarias y, creemos, que confirma este criterio el hecho de que el 11 de julio de 1942, el poder Ejecutivo expidió la Ley de Prevenciones Generales relativas a la suspensión de garantías individuales, de donde concluimos que en México no existen reglamentos de necesidad sino que son denominadas leyes de emergencia”⁶.

De lo anterior se hace más que evidente que ni los estudiosos del tema, ni la misma Ley han logrado fijar criterios de interpretación unánimes respecto del tema en comento, ello tal vez debido al sin número de criterios que se utilizan para hacerlo. Sin embargo, una vez que hemos establecido los diversos tipos de reglamentos y que para efectos de nuestro trabajo hemos considerado más relevantes a los administrativos, en específico los subordinados o de ejecución, esto nos llevará a nuestro siguiente punto ya que en él, hablaremos de uno de ellos: el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que es expedido en uso de las facultades Constitucionales que se otorgan al Presidente de la República y que tiene como principal finalidad facilitar la aplicación o el desarrollo de una Ley. En éste caso en particular, la Ley Orgánica de la

⁶ACOSTA ROMERO, Miguel. Opus. Cit. Pág. 948-949

Administración Pública Federal, que tiene por objeto establecer las atribuciones que tienen encomendadas las diversas Secretarías de Estado, interesándonos particularmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.2. - REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

En este punto consideramos pertinente hacer una génesis de la conformación de la dependencia hacendaria así como del ordenamiento que rige sus atribuciones, por lo que en líneas subsecuentes nos abocamos a ello.

1.2.1.- Publicación.

El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aun cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público.

En 1824, el Congreso Constituyente otorgó a la Hacienda Pública, el tratamiento adecuado a su importancia; para ello expidió, el 16 de noviembre del mismo año la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en la que la Secretaría de Hacienda centralizó la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos.

El 26 de enero de 1825, se expidió el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda, considerado como el primer

Reglamento de la Hacienda Republicana y en el cual se señalaron, en forma pormenorizada, las atribuciones de los nuevos funcionarios constituidos conforme a la citada Ley del 16 de noviembre de 1824.

Al transformarse nuestro país en una República Central, se expidió la Ley del 3 de octubre de 1835, misma que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los Estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, le dieron a la Secretaría el carácter de Ministerio de Hacienda.

El 27 de mayo de 1852, se publicó el Decreto por el que se modifica la Organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De esa fecha y hasta 1946, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atravesó por diversos periodos de adaptación, creando direcciones, confiriendo facultades y derogándolas; creando direcciones especializadas, y tratándose de adecuar a un México sumamente complejo, con inestabilidad social, económica y política.

Hasta la fecha, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha tenido tres reglamentos interiores totalmente diferentes, esto debido a la necesidad de ir adaptando el sistema administrativo hacendario a los cambios constantes que experimenta la sociedad y, en mayor medida, a frecuentes reformas que tienen por objeto llevar a cabo y ejecutar medidas permanentes de

racionalización del gasto público, para eficientar la regulación del servicio público, así como para ampliar la competencia de las unidades administrativas centrales en el ámbito de las facultades conferidas por las leyes fiscales.

El primer reglamento de esta Secretaría fue publicado siendo el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Manuel Ávila Camacho, facultado por el artículo 89, Fracción I, de la Constitución y por los artículos 22, 25, 26 de la Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 31 de diciembre de 1917 (La cual más tarde se convertiría en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) el 2 de octubre de 1946, se expide el Reglamento General Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual, tenía encomendado en el desarrollo de sus atribuciones proyectar y realizar la política hacendaria y financiera del gobierno federal, así como vigilar su exacto cumplimiento y contabilizar su resultado para formular la cuenta pública.

Este reglamento concebía en sí, una estructura departamental simple, pero a la vez eficaz contemplado en dos partes a saber:

I.- OFICINAS SUPERIORES.

- a.- Secretario.
- b.- Subsecretario.
- C.- Oficial Mayor.

II.- OFICINAS DE SERVICIOS
GENERALES

- a) Dirección de estudios hacendarios.
- b) Dirección de ingresos.
- c) Dirección de aduanas.

- d) Dirección de bienes nacionales.
- e) Dirección de egresos.
- f) Dirección de crédito.
- g) Tesorería de la Federación.
- h) Dirección de Inspección Fiscal.
- i) Contaduría de la Federación.
- j) Dirección Jurídica Consultiva.
- k) Dirección Administrativa.
- l) Talleres de impresión de estampillas y valores.
- m) Casa de moneda
- n) Departamento de estadística.

Conviene para nuestros fines en este esquema resaltar las atribuciones que tenía a su cargo la Dirección Jurídica consultiva en el entonces reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que dentro de su artículo 41 al efecto señalaba:

*"Artículo 41. - Defender a la Secretaría ante los Tribunales de la República, resolver las consultas que formulan las oficinas del subsecretario y de servicios generales, así como conocer de los demás asuntos de naturaleza jurídica en los términos del presente reglamento"*⁷.

Tal dirección sería el precedente para que se considerase necesaria la creación de una unidad administrativa especializada para atender y representar en asuntos jurídicos ante los Tribunales de la República a la Secretaría, es así como un año más tarde surge la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Años más tarde y como producto de una nueva renovación administrativa, y siendo entonces Presidente José López Portillo en 1977, se expide un nuevo

⁷Diario Oficial de la Federación, 2 de octubre de 1946

reglamento para esta dependencia, cambiando la denominación sólo a Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conformándose por una nueva estructura un poco más compleja, que tenía por finalidad agilizar y resolver de una forma más expedita los asuntos que le competen a la misma, su estructura se conformaba de la siguiente forma:

1. Secretario
2. Subsecretario
3. Subsecretario de Ingresos.
4. Subsecretario de Inspección Fiscal.
5. Oficialía mayor
6. Procurador Fiscal
7. Tesorero
8. Subsecretario de Egresos.
9. Subsecretario de Ingresos
10. Subsecretario de Control e Información.
11. Dirección General de Planeación Hacendaria.
12. Dirección de Estudios Económicos
13. Dirección de evaluación Hacendaria.
14. Dirección de Estadística Hacendaria.
15. Dirección General de Crédito
16. Dirección General de Asuntos Hacendarios Internos
17. Dirección General de Promoción Fiscal
18. Dirección General de Política de Ingresos.
19. Dirección General de Coordinación de Recursos y Estudios Fiscales.
20. Difusión Fiscal.
21. Administración Fiscal Central.
22. Dirección General de Administración Fiscal Regional.
23. Dirección General de Informática
24. Dirección General de Auditoría Fiscal.
25. Dirección General de Aduanas.
26. Dirección General de Fondos y Valores.
27. Dirección General de Registro de Automóviles.
28. Dirección General de Bienes Muebles.
29. Dirección General de Organización Programación y Presupuesto.
30. Dirección General de Administración.
31. Dirección General de Prensa.
32. Dirección General de Talleres de Impresión.
33. Dirección General de Casa de moneda.

Finalmente y como producto de un intenso proceso de desarrollo, el último cambio sustancial dentro del ordenamiento que tratamos, fue el hecho por el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado, el 26 de Agosto de 1983, hace reformas trascendentes dentro de éste ordenamiento añadiendo muchas unidades administrativas en busca de adecuar el sistema hacendario a la realidad con la que se enfrentaba el país en esa época.

Esta se presenta como una estructura sumamente compleja, pero a la vez eficaz, que permite a la hacienda pública enfrentar toda serie de inconvenientes de tal forma que su organización básica persiste hasta nuestros días y la cual, se integra de la siguiente forma: 1 Secretario, 3 Subsecretarios, 1 Procurador Fiscal de la Federación, 1 Tesorero de la Federación, 1 Oficial Mayor, 1 Coordinación General, 37 Direcciones Generales o unidades equivalentes y, 2 Órganos Desconcentrados.

1.2.2.- Decreto que da origen a la Procuraduría Fiscal de la Federación, dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en 1946, se establece por primera vez que la facultad de representar el interés fiscal federal, la tuviera el secretario del ramo, ejerciéndola por medio de la dirección jurídica consultiva.

Como anteriormente apuntábamos, esta dirección sería el precedente más importante para que se resaltara la necesidad de crear una Unidad Administrativa especializada, capaz de representar el interés fiscal federal,

así como para representar a la misma Secretaría ante los Tribunales de la República.

Es así como la Procuraduría Fiscal de la Federación se crea por decreto publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1947, en vigor a partir del 1 de enero de 1948; por medio del cual surge como dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que representa a la misma ante los Tribunales de la República, justificando así su propia naturaleza y su relación directa con las diversas áreas y dependencias de la Secretaría.

1.2.2.1.- Objetivo.

El primordial, ser el consejero jurídico de la Secretaría con todas las atribuciones que ello conlleva para intervenir en toda clase de investigaciones que tengan como finalidad descubrir ilícitos fiscales (lavado de dinero, enriquecimiento ilícito, defraudación fiscal, operaciones con recursos de procedencia ilícita), y llevar dichas investigaciones hasta sus últimas consecuencias ante los Tribunales de la República, e intervenir en todas aquellas actuaciones jurídicas, en las que en ejercicio de sus atribuciones se vea inmersa la Secretaría o en las que esté comprometido el interés fiscal de la federación.

1.2.2.2.- Funciones.

La Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Federación, se publicó en el DOF el 31 de diciembre de 1949, entrando en vigor a partir de 1ero. de enero de 1950. En él se establece la estructura orgánica y las funciones de la citada procuraduría, entre la que se encontraban las siguientes: Interponer recursos de revisión ante la S.C.J.; comparecer y ocurrir en queja ante el, en aquel entonces, Tribunal Fiscal de la Federación; en los juicios en los que se impugne la legalidad de los actos emitidos por las autoridades

administrativas, comparecer ante el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión (después Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje); comparecer ante todos los tribunales de la República siempre que la representación de la Secretaría de Hacienda no corresponda al Ministerio Público; denunciar ante el mismo los delitos de que tenga conocimiento, interponer sanciones administrativas, emitir criterios de interpretación, aprobar remates, condonar multas, declarar la prescripción resolver inconformidades, revisar de oficio las adjudicaciones decretadas en favor del fisco. La anterior Ley Orgánica fue abrogada por el artículo décimo primero de la Ley referida que adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el DOF de 30 de diciembre de 1977, en virtud de la nueva reestructuración de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

La reorganización que se implantó con motivo de un nuevo reglamento interior de la dependencia hacendaria, publicada en el DOF el 23 de mayo de 1977, sustituyó una estructura departamental concebida 27 años antes, que ya no respondía al marco de las demás áreas de responsabilidad.

La Procuraduría Fiscal de la Federación experimentó un proceso de modernización para realizar con eficiencia las responsabilidades a su cargo y promover su desconcentración territorial, transformando su estructura gradualmente. Los cambios operados en su organización le permitieron ir adecuándose a las nuevas necesidades sociales y a satisfacer las exigencias propias de su época.

Los problemas derivados del incremento del número de causantes, la complejidad técnica de los impuestos federales y el aumento material de las cargas de trabajo, exigieron una reorganización dinámica y eficiente.

Las facultades conferidas a la Procuraduría Fiscal de la Federación, desde su Ley orgánica y en los distintos reglamentos interiores de la Secretaría de Hacienda, han sido sustancialmente las mismas, la organización y estructura es lo que ha venido variando.

Actualmente dentro de las funciones que realiza la citada Procuraduría tenemos las siguientes:

- ❖ Formular proyectos de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos que el Secretario Proponga al Presidente de la República y las demás disposiciones de observancia general en materias de competencia de la Secretaría.
- ❖ Preparar los proyectos de convenciones sobre asuntos hacendarios y fiscales de carácter internacional, interviniendo en las negociaciones respectivas.
- ❖ Verificar que los proyectos referidos en la función anterior tengan congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.
- ❖ Fijar el criterio de la Secretaría, cuando sus unidades administrativas emitan opiniones contradictorias en asuntos legales.
- ❖ Interpretar para efectos administrativos las leyes y disposiciones en las materias de competencia de la Secretaría.
- ❖ Asesorar jurídicamente a las Unidades Administrativas de la Secretaría en los asuntos laborales del personal de la Dependencia, dentro del ejercicio de sus facultades.
- ❖ Participar con las distintas autoridades del sistema financiero en la elaboración de las propuestas de reformas a las disposiciones aplicables en materia financiera y de crédito público.
- ❖ Emitir opinión a las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría en relación con asuntos jurídicos en

materia financiera y de crédito público que sean competencia de dichas unidades y órganos.

- ❖ Formular las peticiones o querellas por la comisión de delitos previstos en las leyes que rigen a las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, al mercado de valores y al Sistema de Ahorro para el Retiro.
- ❖ Realizar estudios comparados de los sistemas hacendarios, fiscales, administrativos y de justicia administrativa de otros países en materia fiscal.
- ❖ Intervenir en materia de su competencia y en los aspectos jurídicos de los convenios y acuerdos de coordinación fiscal con las entidades federativas.
- ❖ Asesorar a las anteriores en los estudios que aquellas soliciten a la Secretaría para la elaboración de sus ordenamientos tributarios y para el establecimiento de los sistemas administrativos correspondientes.
- ❖ Cuidar y promover, el cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas de los convenios o acuerdos de coordinación fiscal, en la materia de su competencia.
- ❖ Proponer medidas para la mejor aplicación de las disposiciones fiscales y para la pronta y expedita administración de justicia en materia fiscal.
- ❖ Representar el interés fiscal de la Federación en controversias fiscales y a la Secretaría en toda clase de juicios e investigaciones o de procedimientos administrativos ante los Tribunales de la República, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ante las demás autoridades siempre que dicha representación no corresponda al Ministerio Público Federal.
- ❖ Proporcionarle al Ministerio Público Federal los elementos que sean necesarios; así como ejercitar las acciones excepciones y defensas de

las que sean titulares e interponer los recursos que procedan ante los citados Tribunales de la República.

- ❖ Ejercer en materia de infracciones y delitos fiscales las atribuciones señaladas a la Secretaría en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes e imponer las sanciones correspondientes por infracciones a dichas leyes.
- ❖ Denunciar al Ministerio Público Federal los hechos que puedan constituir delitos oficiales cometidos por quienes prestan sus servicios a la Secretaría, allegándose de los elementos probatorios del caso, así como denunciar o querellarse ante el Ministerio Público correspondiente de los hechos delictuosos en que dicha Secretaría resulte ofendida y de los que tenga conocimiento.

Conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en vigor, la Procuraduría Fiscal de la Federación, orgánicamente está integrada por un procurador fiscal, auxiliado por cuatro subprocuradores; el siguiente nivel jerárquico lo integran las diferentes direcciones generales con que cuenta cada subprocuraduría, que se subdividen en direcciones de área, subdirecciones, jefaturas, y coordinaciones; adecuándose cada una de ellas a las necesidades propias de cada subprocuraduría por lo que no podemos establecer un número estándar para cada una de ellas.

La organización con que nos encontramos en casi todos los ámbitos de la administración pública la conforma un régimen piramidal, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es la excepción, la integración se presenta de la siguiente manera:

Secretario
Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;
Subsecretario de Ingresos;
Subsecretario de Egresos;
Oficial Mayor;
Tesorero de la Federación.

Procurador Fiscal de la Federación,

La figura del Procurador Fiscal de la Federación encuentra su fundamento en el artículo 10 del Reglamento Interior de la Secretaría, y su principal función es la de ser el consejero jurídico del titular de la misma, así como representar a la dependencia en todos los conflictos en los que se vea comprometido el Interés Fiscal de la Federación, en controversias principalmente fiscales y, en toda clase de juicios e investigaciones y procedimientos ante los tribunales de la República y otras autoridades competentes como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta.

Es la encargada de resolver las consultas formuladas por las unidades administrativas de la Secretaría, que se plantean en relación con leyes fiscales, para determinar la procedencia y viabilidad en la formulación de proyectos legislativos, estudios sobre legislación estatal comparada, así como prestar oportuna, eficaz, e integralmente los servicios de información y documentación clasificada de la legislación jurisprudencias y doctrina en materia hacendaria.

Su fundamento legal se encuentra a partir del artículo 70 al 71-E del Reglamento Interior de la Secretaría, y de conformidad con él, está conformada de la siguiente manera:

1. Dirección General de Legislación y Consulta, Entidades Paraestatales y Fideicomisos;
2. Dirección de Legislación y Consulta de Fideicomisos;
3. Dirección de Legislación y Consulta de Entidades Paraestatales y Servicios Legales;
4. Dirección General de Legislación y Consulta Fiscal y Presupuestaria;
5. Dirección de Legislación y Consulta de Programación, Presupuestación y Gasto Público;
6. Dirección de Legislación y Consulta de Asuntos Fiscales, y
7. Dirección General Adjunta de Evaluación y Control de Legislación y Consulta.

Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros

Estudiar y elaborar anteproyectos, de iniciativas de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general en materia financiera y de crédito público; verificando que éstos guarden congruencia entre sí, con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven de este último; participar en la elaboración de las propuestas de reformas a las

disposiciones aplicables en materia financiera y de crédito público; participar en la elaboración de los anteproyectos de acuerdos, tratados o convenios internacionales en asuntos financieros y de crédito público; emitir opinión en relación con las mismas materias y otorgar la asesoría legal que le sea requerida; así como realizar estudios comparados de los sistemas jurídicos y administrativos de otros países en las materias de su competencia.

Se encarga de la defensa oportuna y eficaz con base en la constitucionalidad de leyes fiscales y la legalidad de los actos, resoluciones y procedimientos de carácter fiscal, para lograr una pronta recaudación de los créditos fiscales que incrementen los ingresos con el propósito de contribuir al financiamiento de la hacienda pública federal, emitir opinión sobre instrumentos jurídicos relativos al crédito público, en materia financiera, en materias de programación, presupuestación y gasto público, así como emitir opinión jurídica en asuntos relacionados con disposiciones legales, que rijan la materia financiera del país.

Su existencia se justifica a partir del artículo 79 al 80-D del Reglamento Interior de esa dependencia y su estructura se conforma de la siguiente manera:

1. Dirección General Consultiva de Asuntos Financieros;
2. Dirección General Técnica de Proyectos Normativos;
3. Dirección de Asuntos Financieros "A";
4. Dirección de Asuntos Financieros "B", y
5. Dirección General Adjunta de Evaluación y Control de Asuntos Financieros.

Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones.

Dentro de sus funciones se encuentran investigar, inspeccionar y controlar las irregularidades que originen desviaciones a la normal captación tributaria,

el abatimiento de la evasión fiscal y el manejo eficiente y honesto de los recursos públicos, teniendo como objetivo impedir las prácticas de maquinación en contra del fisco, integrando los elementos de prueba necesarios, así como, formular las declaratorias de perjuicio, querellas y denuncias necesarias; formular el requisito de procedibilidad exigido por el Código Fiscal de la Federación u otras leyes, por los ilícitos materia de su competencia y controlar los procedimientos penales que se deriven de los mismos. Su integración la podemos encontrar a partir del artículo 81 y hasta el 84-A del ordenamiento en comento. Pero se resume a lo siguiente:

1. Dirección General de Delitos Fiscales;
2. Dirección de Defraudación Fiscal;
3. Dirección de Contrabando;
4. Dirección de Delitos Diversos;
5. Dirección General de Delitos Financieros y de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;
6. Dirección de Delitos Financieros;
7. Dirección de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;
8. Dirección General de Fiscalización;
9. Dirección General Adjunta de Fiscalización;
10. Dirección de Fiscalización "A"; "B" y "C"
13. Dirección General de Control Procedimental;
14. Dirección de Control Procedimental "A"; "B" y "C";
17. Dirección General Adjunta de Evaluación;
18. 5 Direcciones Regionales de la Procuraduría Fiscal de la Federación

Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos

De manera muy general diremos, que se encarga de proveer a la Secretaría de la Infraestructura Jurídica necesaria para defender la constitucionalidad de las leyes fiscales, así como la legalidad de los actos que emanan de las unidades administrativas que la conforman, con el fin de obtener las resoluciones y sentencias apegadas conforme a derecho en los procesos

contenciosos en los que sea parte, coadyuvando en la defensa del Erario Federal y asesorar la actuación de las propias unidades, con el objeto de que sus actos se realicen en estricto apego al marco jurídico aplicable al caso.

1.4.- COMPETENCIA DE LA SUBPROCURADURÍA FISCAL FEDERAL DE AMPAROS.

Esta tiene entre otras las siguientes facultades: asegurar la adecuada aplicación de las normas y disposiciones de carácter fiscal, para alcanzar la equidad tributaria mediante la resolución de recursos administrativos previstos en el Código Fiscal de la Federación, expresar la declaratoria de prescripción o caducidad, exponer la resolución de solicitudes de condonación, así como la representación de la Secretaría ante los tribunales de la República, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ante las demás autoridades en materia de amparo y otras competentes, defendiendo en todo momento el Interés Fiscal de la Federación en controversias fiscales; a la Secretaría y a las autoridades dependientes de la misma en toda clase de investigaciones y procedimientos en que sea parte o aun, cuando sin serlo sea requerida su intervención por la autoridad que lleva el juicio o procedimiento, o tenga interés para intervenir conforme a sus atribuciones, ejercitar los derechos, acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares, transigir cuando así convenga a los intereses de la Secretaría, e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades, siempre que dicha representación no corresponda a otra unidad administrativa de la propia Secretaría o al Ministerio Público Federal y, en su caso, proporcionarle los elementos que sean necesarios; así como aplicar las sanciones que correspondan a todos aquellos que no cumplan con las disposiciones fiscales.

Se encuentra integrada de la siguiente manera, interesándonos particularmente para nuestro estudio la dirección que hemos dejado al final, como en los casos anteriores, su fundamento lo encontramos a partir del artículo 72 y hasta el 79 del múlticitado reglamento:

1. Dirección General de Amparos contra Leyes;
2. Dirección de Amparos contra Leyes "A" y "B";
4. Dirección de Recursos y Cumplimiento de Ejecutorias;
5. Dirección General de Amparos contra Actos Administrativos;
6. Dirección de Amparos contra Actos Administrativos "A" y "B";
8. Dirección General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos;
9. Dirección de lo Contencioso "A" y "B";
11. Dirección General Adjunta de Evaluación y Control Procedimental de Amparos.
12. Dirección de Procedimientos.

1.4.1.- Dirección de Procedimientos.

La especialización del trabajo aún para los abogados hacendarios, es de vital importancia para la adecuada defensa de los intereses de la Secretaría, si contextualizamos lo expuesto en puntos precedentes, sabemos hasta ahora que la Procuraduría Fiscal de la Federación, es el asesor jurídico de la Secretaría, que ésta procuraduría a su vez está dividida en cuatro subprocuradurías, que una de ellas es la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos; y es precisamente en este punto donde se hablará de la Dirección de Procedimientos, la cual encuentra su fundamento como ya quedó anotado, en el artículo 78 del Reglamento Interior de la Secretaría y que es un organismo especializado de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos, y el que tiene como función asignada la supervisión, desarrollo y conclusión de los asuntos cuya naturaleza jurídica no es netamente fiscal.

La explicación a lo anterior, es la siguiente: en ejercicio de sus atribuciones y por conducto de sus múltiples unidades administrativas, así como para la ejecución de su objeto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en algunas ocasiones, requiere establecer relaciones jurídicas de diversa índole con los particulares: (celebración de contratos de trabajo, de prestación de servicios, firma de títulos de crédito para asegurar el cumplimiento de alguna obligación a favor del Estado, afectaciones a partidas específicas del presupuesto de egresos etc.) cuestiones que como podemos darnos cuenta a veces salen del ámbito fiscal.

Ahora bien, cuando existe incumplimiento, parcial o total de las obligaciones, a que hicimos referencia en el párrafo anterior, es cuando actúa la Dirección de Procedimientos, haciéndose cargo de todo lo relativo a la cuestión procedimental, realizando todas las acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones, a la recuperación del crédito que se persiga o a la obtención de la información para obtener el dictamen que permita válidamente proceder a la afectación de la partida presupuestal en cuestión.

1.4.2.- Estructura.

La estructura de trabajo básicamente la conforman un director general, tres subdirectores que se encargan de lo relativo a asuntos civiles y mercantiles, asuntos laborales y asuntos generales de procedimientos respectivamente; cada uno de estos subdirectores a su vez son auxiliados por dos jefes de departamento, tres coordinadores y dos abogados dictaminadores.

1.4.3.- Objetivo.

Mostrarse como una unidad especializada capaz de realizar en el ámbito de su competencia, todas las acciones tendientes a la adecuada defensa de los intereses de la Secretaría.

1.4.4.- Facultades

El artículo 78. Establece las facultades que tiene la Dirección de Procedimientos entre las cuales figuran las siguientes:

Representar a la Secretaría, y a las autoridades dependientes de la misma, ante los tribunales de la República, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y ante otras autoridades competentes; formular las demandas, contestaciones, ofrecimientos de pruebas, recursos, desistimientos y demás promociones que correspondan; transigir cuando así convenga a los intereses de la Secretaría; así como intervenir para la defensa de los derechos de la autoridad representada; transigir en los juicios en que represente al titular del ramo o a otras unidades administrativas dependientes de la Secretaría, así como proponer la no-interposición de recursos y formulación de promociones, cuando así convenga a los intereses de la Secretaría; conocer, tramitar y proponer las resoluciones a los recursos administrativos conforme a las leyes distintas de las fiscales, que se interpongan en contra de actos de las autoridades dependientes de la Secretaría, cuando corresponda al Procurador Fiscal de la Federación y al Subprocurador Fiscal Federal de Amparos su resolución; así como respecto de aquellos recursos que se interpongan en contra de los actos de fiscalización que lleve a cabo la Procuraduría Fiscal de la Federación y autoridades que de ella dependan, así como representar al Procurador Fiscal de la Federación y demás autoridades de la misma Procuraduría ante

el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los juicios que se interpongan contra las resoluciones que se dicten derivadas de las acciones de fiscalización que se hubieran llevado a cabo; llevar la instrucción de los procedimientos, conforme a leyes distintas de las fiscales, y proponer las resoluciones que deban recaer a los recursos administrativos relacionados con dichos procedimientos, cuando así proceda conforme a las disposiciones legales aplicables; proponer los términos en que proceda dar respuesta a los particulares que ejerzan el derecho de petición en asuntos en materia de competencia de esta Dirección; proponer el dictamen correspondiente en los casos en que exista obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sobre el pago de salarios caídos y otras prestaciones de carácter económico determinadas en laudos, sentencias definitivas, resoluciones administrativas y en aquellos otros casos en que corresponda conforme a la Ley, que estén en el supuesto de la partida correspondiente del Presupuesto de Egresos de la Federación; comunicar a las dependencias de la Administración Pública Federal, los proveídos de las diversas autoridades jurisdiccionales, por los que se ordene realizar algún acto; proponer los términos conforme a los cuales deberá intervenir en representación de la Secretaría y de las autoridades dependientes de la misma, en el procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos; realizar los trámites necesarios, a efecto de conocer la veracidad de los actos reclamados por los particulares; proponer los términos de los informes relativos a las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto a presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos adscritos a cualquier unidad administrativa de la Secretaría; estudiar, analizar y, en su caso, proponer la aceptación a las propuestas de conciliación formuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como promover cuando

corresponda, el cumplimiento de las recomendaciones que se formulen en contra de las autoridades responsables de la Secretaría;

1.5. - ESTUDIO DEL ARTÍCULO 78 FRACCIONES I, XII, XIV, XV Y XVI DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Como se desprende del análisis realizado en el apartado anterior, es posible verificar que la Dirección de Procedimientos dependiente de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos, tiene asignada a su cargo la labor el llevar a cabo todas las actividades tendientes, al correcto y eficaz desempeño de tres tipos de facultades:

- a) Intervenir en asuntos de carácter Civil y Mercantil, realizando todas las acciones procedimentales tendientes a la adecuada defensa de los intereses del fisco Federal, en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sus Unidades Administrativas dependientes.
- b) Intervenir emitiendo el dictamen de afectación a la partida 07 del presupuesto de egresos, correspondiente al pago de salarios caídos devengados por parte de los trabajadores de las dependencias y entidades de la administración pública Federal; cuando ello se resuelva en laudos, sentencias y otras resoluciones administrativas.
- c) Y finalmente la que nos interesa para fundar y motivar de dónde es que deviene la facultad motivo del presente estudio; es decir, la facultad de representación en materia de Derechos Humanos que esta Dirección de Procedimientos ejerce en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y todas sus unidades administrativas dependientes.

En este orden de ideas, dentro del artículo 78 fracciones I, XII, XIV, XV, y XVI del hasta ahora múlticitado reglamento, se tiene el fundamento para tal facultad, exponiendo el ordenamiento en comento al efecto lo siguiente:

Artículo 78. Compete a la Dirección de Procedimientos:

I. Representar a la Secretaría, y a las autoridades dependientes de la misma, en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos ante los tribunales de la República, **ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, y ante otras autoridades competentes...

II.-XI...

XII. Proponer los términos conforme a los cuales, **deberá intervenir en representación de la Secretaría y de las autoridades dependientes de la misma, en el procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, conforme a su Ley y reglamento interno;

Del análisis lógico jurídico que se haga de las fracciones correspondientes numeral transcrito con antelación se concluye, que la facultad de mérito está plenamente justificada y **fundada** por lo que no cabe duda que la representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de sus Unidades Administrativas dependientes en materia de Derechos Humanos corresponde ejercerla a la Dirección de Procedimientos.

XIII. **Proponer los términos de los informes relativos a las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos** respecto a presuntas irregularidades cometidas por

servidores públicos adscritos a cualquier unidad administrativa de la Secretaría;

Como se analizará con posterioridad, durante el seguimiento que la Institución Protectora de los Derechos Humanos hace respecto de una queja que le es presentada con motivo de una presunta violación a los Derechos Humanos, la autoridad responsable; en este caso la Dirección de Procedimientos, tiene la obligación de emitir y presentar un informe apegado a los lineamientos que le son solicitados por ese organismo. La fracción que transcribimos con anterioridad justifica y **fundamenta** tal obligación.

XIV. Estudiar, analizar y, en su caso, proponer la aceptación a las propuestas de conciliación formuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos...

XV. Promover cuando corresponda, el cumplimiento de las recomendaciones que se formulen en contra de las autoridades responsables de la Secretaría, dando seguimiento a las mismas hasta su conclusión;

Es lógico deducir que todo proceso tiene una forma de culminación, el y cuando este es seguido ante la CNDH. Tiene entre otras formas de conclusión, el llegar a un acuerdo conciliatorio, donde la autoridad responsable se allana a las pretensiones de los quejosos y encuentran de este modo una forma de amigable composición al problema.

No siendo éste el supuesto también puede ocurrir que se evidencie una violación por parte de la autoridad que se estima responsable, por lo que se

emite una recomendación en su contra, ello se verá con mayor detalle en el siguiente capítulo. Bástenos por ahora expresar que las fracciones transcritas en líneas precedentes son el fundamento para el seguimiento de las formas de conclusión al proceso a que hacemos alusión.

Esperamos con lo anterior haber dejado debidamente precisado de donde deviene la facultad de representación en materia de derechos humanos, que ejerce la Procuraduría Fiscal de la Federación, por conducto de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos, en particular la Dirección de Procedimientos; en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus unidades administrativas dependientes.

Dados los razonamientos anteriores consideramos y deseamos haber explicado con suficiente claridad de dónde es que surge la procuraduría Fiscal de la Federación, cual ha sido el proceso evolutivo y la conformación de la misma; así como que es un reglamento sus elementos, características, objetivo y cuál ha sido el desarrollo y conformación de la estructura que compone el reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para así facultar a la Procuraduría Fiscal de La Federación para representarla a ella y a sus autoridades dependientes cuando se suscitan controversias debido a posibles violaciones a los Derechos Humanos.

Capítulo. 2

Los Derechos Humanos en México.

2.1.- DEFINICIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

Importa advertir, antes de entrar de lleno al contenido del presente capítulo, el motivo por el cual consideramos relevante el estudio de los Derechos Humanos.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, emitida por la Organización de la Naciones Unidas en 1948, se hacen claros y evidentes los Derechos inherentes de todos los seres humanos de la Tierra. Este instrumento describe, señala, enumera y hace constar los preceptos de igualdad necesarios e indispensables para la paz y prosperidad de la sociedad mundial.

Esta declaración fue concebida cuando el mundo despertaba y empezaba a tomar en cuenta las atrocidades cometidas de 1939 a 1945, durante la Segunda Guerra Mundial, con un costo de millones de vidas. Después de 50 años, en un mundo moviéndose rápidamente hacia la globalización, los Derechos Humanos siguen siendo violados en la mayoría de las naciones del mundo, incluso en las naciones ratificadoras de este acuerdo, y dentro de las cuales, dicho sea de paso, se encuentra México.

Los valores, conceptos y contenidos de los Derechos Humanos son generalmente desconocidos por la sociedad, son área de estudios de pocas instituciones educativas en el país. Nadie puede reclamar lo que no sabe que tiene o posee. Y gran parte de la población que cuenta con conocimientos sobre sus derechos carece, sin embargo, de un concepto objetivo de cómo hacerlos cumplir y más importante aún de cómo obtener el apoyo de alguna estructura que le **garantice** el respeto y cumplimiento de los mismos; y pese a lo que se diga en los medios y en la política creemos

firmemente que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es la respuesta para brindar ese apoyo.

El desconocimiento por parte de la población civil de sus Derechos Fundamentales conduce a gobiernos y sociedades al abuso y violación de tales derechos. Esto ha causado esclavitud, miseria y en casos como el holocausto, llega hasta el extremo de causar la muerte de millones de vidas. El resultado final es la terrible y sangrienta guerra entre pueblos y naciones (Irak y Liberia), son ejemplo claro y actual de lo decimos.

El concepto Derechos Humanos, se deriva de "Derechos del Hombre" y surge del seno de la Organización de las Naciones Unidas, en 1948. Sin embargo, estos derechos han sido y siguen siendo los protagonistas principales en el transcurso de la historia de la humanidad. La violación de estos derechos es la causa de la gran mayoría de los conflictos en la historia de la civilización.

Otros instrumentos relativos a tales derechos, han sido escritos y proclamados con un contenido conceptual equiparable, como es el caso de la Revolución Francesa (1789), que se fundamentó en la igualdad del ser humano y sus derechos; la Declaración de Independencia Norteamericana y la de Haití (1801), que fue la primera nación negra independiente del mundo.

La abolición de la esclavitud ha sido un ejemplo clásico de la lucha por los Derechos Humanos.

En México se necesita, sin lugar a duda, emprender una campaña dirigida a la sociedad civil, para concientizar a la población, en un lenguaje simple y entendible, sobre lo que son los Derechos Humanos, deberes y responsabilidades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en su

caso dotarla de mayores atribuciones para mejorar su eficacia. Emprendiendo esta labor garantizaremos el desarrollo y el proceso transparente del actuar de los servidores públicos evitando así abusos de poder y autoritarismos.

Entrando en materia, la doctrina no ofrece una definición unánime del tema en cuestión, de factores varios como su orientación política, las creencias que profesen, la época en la que han vivido, son todos ellos factores que influyen para obtener una definición con determinados matices, así por ejemplo, para el autor español Antonio Trovel y Serra los derechos humanos son: *"... los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagradas y garantizados por ésta..."*⁸.

A su vez, las autoras mexicanas María Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado proponen la siguiente definición: *"Los Derechos Humanos son los que las personas tienen por su calidad humana. Pero es el Estado, el que los reconoce y los plasma en la Constitución, asumiendo así la responsabilidad de respetar estos derechos, a fin de que cada individuo viva mejor y se realice como tal."*⁹

En la respectiva voz de este concepto, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define a los Derechos Humanos como: *"...el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los*

⁸TROVEL Y SIERRA, Antonio. *Los Derechos Humanos*. Editorial. Tecnos Madrid 1968. Pág. 11

⁹HERNÁNDEZ OCHOA, Ma. Teresa y Dalia, FUENTES ROSADO. *Hacia una cultura de los Derechos Humanos*. México 1991.

Arviri
recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.”¹⁰

Ensayando una definición personal, anotaríamos que los Derechos Humanos son: el conjunto mínimo de seguridades y certezas que el Estado tiene la obligación de garantizar y salvaguardar a una persona por el simple hecho de serlo, buscando en todo momento con ello, el desarrollo integral de esa persona y su bienestar.

Por cuanto hace al Derecho Positivo, el propio Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece en su artículo sexto una definición al señalar que:

“... los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. 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.”

A decir de Carrio Genaro: *“El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano y no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona, mas debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad de una manera digna.”*¹¹

La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el

¹⁰Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones jurídicas. Voz Derechos Humanos.

¹¹ CARRIO GENARO, R. Los Derechos Humanos y su Protección. Editorial Abeledo Parrot. Buenos Aires Argentina 1989.

deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción, a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como Derechos Humanos.

Estos derechos tienen ciertas características que por su propia naturaleza los distinguen de otros, siendo éstas las siguientes:

- ❖ **UNIVERSALIDAD**: porque pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar o condición económica.

- ❖ **INHERENTES A LA PERSONA HUMANA**: debido a que todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarse lícitamente. Estos derechos no dependen de su reconocimiento por el Estado ni son concesiones suyas.

- ❖ **INCONDICIONALES**: porque únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos, es decir, hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad.

- ❖ **INALIENABLES**: porque no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad.

Así podemos concluir el presente punto afirmando que los Derechos Humanos son hoy mucho más que un mero ideal de la humanidad. Son un amplio cuerpo de leyes que obligan, o debiesen obligar a los Estados a conducirse con veracidad, rectitud y honradez, aun y cuando, como veremos más adelante, existen algunos recovecos o lagunas dentro de la Ley que en nuestro país hacen ineficaz el actuar de los órganos encargados de su vigilancia y protección.

2.2.- LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.

El desarrollo del presente apartado lo podemos dividir en dos periodos el primero toma en cuenta los Derechos Humanos reconocidos en Constituciones previas a la de 1917, y el segundo precisamente lo encontramos en el catálogo de garantías reconocidas en la Constitución vigente, tal y como lo expresan los autores Carlos F. Quintana Roldán y Norma D. Sabido Peniche en su libro Derechos Humanos:

“... con anterioridad a nuestra Carta Magna vigente, la mayoría de los documentos constitucionales de México, tuvieron en cuanto a nuestro tema, un espíritu y orientación netamente liberal-individualista.

Será con la Constitución expedida en Querétaro cuando se plasme en su texto una perspectiva de contenido social, manifestado, fundamentalmente, en aquellas normas protectoras de los sectores tradicionalmente marginados, tales como el campesinado y los obreros...”¹²

En este orden de ideas, el primer antecedente de normas tendientes a la protección de estos derechos en nuestro país lo tenemos, con el decreto de

¹²F. QUINTANA ROLDÁN, F. CARLOS y Norma D. SABIDO PENICHE. Derechos Humanos. Editorial Porrúa Hermanos. México 2001. Pág. 33

abolición de la esclavitud dictado por el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla en la ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810.

Ahora, haciendo una génesis de los ordenamientos constitucionales que han tenido vigencia en el devenir histórico de nuestro país tenemos que:

a) *La Constitución de Cádiz de 1812.*

Expedida por la Corte y jurada el 19 de marzo de 1812, aún y cuando fue suspendida varias veces, en ella se establecieron algunas garantías tales como: la libertad de imprenta artículo 24, garantías procesales como la de que: ningún español podrá ser detenido sin mandamiento del juez en el que se explique claramente por qué se le detiene, así como la certeza de que se mostrarán todos los documentos que lo inculpen, la certeza de que nunca serán utilizados procedimientos como la tormenta, ni los apremios, tampoco se autorizaba la confiscación de bienes, la seguridad que la pena impuesta por algún delito en ningún caso sería trascendental para la familia del reo, así como la inviolabilidad del domicilio sin que medie causa justa por la Ley, así determinada. Artículos 131, 287, 292, 301, 303, 304, 305, 306 respectivamente.

b) *La Constitución de Apatzingán.*

Auspiciada por José María Morelos y Pavón estableció en su artículo 24 que: *"...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 para las asociaciones políticas".*

Además de la inviolabilidad del domicilio (Art. 32); el derecho de propiedad

(Art. 34); derecho de reclamar del Estado las arbitrariedades sufridas (Art. 37); la libertad de industria y comercio (Art. 38); el derecho a la instrucción necesaria a todos (Art. 39), la libertad de expresión y de imprenta con los característicos límites de no atacar a la moral; perturbar la paz pública, o afectar los derechos de terceros (Art. 40).

c) *El reglamento Provisional del Imperio Mexicano.*

Expedido por el General Agustín de Iturbide en diciembre de 1822, reconoció los derechos de libertad, propiedad, seguridad y de igualdad legal, así como la inviolabilidad del domicilio; prohibió la confiscación, el tormento y que las penas infamantes trascendieran a la familia del reo, artículos 10, 11, 17, 72 y 76 respectivamente.

d) *La Constitución Federal de 1824*

La primera Constitución Federal, promulgada el 4 de octubre de 1824, constó de 171 artículos no contó con una enumeración sistemática de garantías individuales; sin embargo, dentro de algunos de sus artículos podemos observar ciertos derechos como son: Libertad de imprenta (Art. 50), se establece respeto por el domicilio y la prohibición de ser detenido sin orden judicial. Esto a diferencia de constituciones estatales de la época como: la de Jalisco de 1824 y la Oaxaca de 1825, que a diferencia de la primera si contaban con una enumeración sistemática de derechos civiles.

e) *Las Constituciones centralistas de 1836.*

Dominado el país por los conservadores, se cambió el sistema federal por el centralista. En las siete leyes constitucionales que se estructuraron esta nueva organización, el artículo 2 de la Primera Ley establecía los derechos del mexicano:

“...no poder ser preso sino por mandato del juez competente dado por escrito y firmado; que ninguna persona puede ser detenida por autoridad política más de tres días, sin entregarla a la autoridad judicial, ni ésta última más de diez días sin proveer el auto motivado de prisión; le establecía el derecho de propiedad y un procedimiento de expropiación; prohibía el cateo a la casa y papeles a los tribunales especiales; el derecho al libre tránsito y la libertad de expresión y de imprenta y, finalmente en el artículo 8, se establecía el derecho de votar y poder ser electo en cargos públicos.”¹³

f) *La Constitución Federal de 1857.*

Contenía en su Título Primero, sección I, denominada “De los Derechos del Hombre”, una serie de artículos que con toda claridad establecieron los derechos humanos fundamentales, en los que se nota la influencia del liberalismo y del individualismo propios del siglo XIX. Se citan a continuación algunos de los principales preceptos de ésta Constitución los que son sin lugar a dudas el precedente del catálogo de garantías de nuestra Carta Magna vigente:

Art. 1- El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

Art. 2.- En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional recobran, por ese sólo hecho, su libertad y tienen derecho a la protección de las leyes.

Art. 6.- 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 terceros, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público.

Art. 7.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre

¹³MARQUET GUERRERO, Porfirio. Los Derechos Humanos La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Editorial Porrúa México 1975.

cualquier materia. Ninguna Ley ni autoridad puede establecer 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...

Art. 16. - Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito infraganti, toda persona puede aprender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

Art. 20.- En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías:

I. Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del causador, si lo hubiere.

II. Que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas contadas desde que esté a disposición del juez.

III. Que se le caree con los testigos que depongan en su contra.

IV. Que se faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar sus descargos.

V. Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le prestará lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.

Art. 21.- La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La policía administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la Ley.

Art. 22. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

g) Las Leyes de Reforma.

Expedidas por el Presidente Benito Juárez, varias de estas históricas leyes establecieron Derechos Humanos básicos de los que actualmente disfrutamos hoy como son: la Ley del matrimonio civil (1859), La Ley

Orgánica del Registro Civil (1859), La Ley sobre la Libertad de Cultos (1860) entre otras.

Hasta aquí y como podemos observar de lo expuesto anteriormente, no fue sino hasta con la última, Constitución, es decir, la de 1857, que se comenzó a dar forma al cuerpo de garantías que nos habrían de amparar y proteger de abusos y arbitrariedades cometidas por el poder público, es así como dentro de la Constitución de 1917, toman forma estos derechos que habrían de ser garantizados por el Estado a todos los individuos que estuvieran en el territorio mexicano, tomando el nombre de garantías individuales.

Los derechos humanos contemplados dentro de la Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 expone en sus primeros 29 artículos un catálogo de derechos de orden personal, denominados como "Garantías Individuales", previstas en el Título I, Capítulo I de nuestra Carta Magna, no obstante además fue innovadora y pionera en su tiempo al incorporar dentro de su texto normas tendientes a la protección de grupos que por su especial naturaleza tienden a estar en desventaja con los demás grupos sociales; ejemplo, claro de ello son los artículos 123 y 27, que son las primeras normas en establecer derechos sociales a los trabajadores y campesinos.

Ahora bien, dentro de los derechos fundamentales de los individuos reconocidos en la Constitución, tanto autores nacionales como extranjeros, han concordado en establecer una clasificación de los mismos agrupándolos en cuatro clases: Garantías de Libertad, Garantías de Igualdad, Garantías Seguridad Jurídica y Garantías de propiedad.

De manera que trataremos de explicar en que consiste cada uno de ellos.

A) Las Garantías de Libertad.

Definir la libertad no es cuestión sólo jurídica sino además filosófica; para efectos del presente podemos entender por libertad “*La capacidad del hombre para decidir por sí mismo, por su vida, su persona, sus actos, sus relaciones sus objetivos y sus metas.*”

*Por garantías de libertad podemos entender la capacidad jurídica de actuar del hombre en sociedad, dentro de los propios marcos de la Ley, la cual debe garantizar su ejercicio pleno*¹⁴.

Dentro de estas garantías de libertad podemos mencionar, la libertad personal (Arts. 1,2) la libertad y derecho a la educación (Art. 3); la libertad de ocupación y de trabajo (Art. 5); libertad de expresión (Art. 6); la libertad de imprenta (Art. 7); libertad de petición de información (Art. 8); libertad de asociación (Art. 9); libertad para poseer armas para legítima defensa (Art. 10); libertad de tránsito (Art. 11) y libertad de credo (Art. 24).

B) Garantías de Igualdad.

En nuestro país se supone que todos somos iguales jurídicamente hablando, así podemos verificarlo con:

La prohibición de la esclavitud (Arts. 1, 2); igualdad entre el hombre y la mujer (Art. 4); la invalidez de los títulos nobiliarios (Art. 12); prohibición de ser juzgado por leyes privativas o por tribunales especiales (Art. 13).

C) Garantías de Seguridad Jurídica.

Estas garantías se aplican de conformidad con el principio jurídico clásico, de que la autoridad únicamente puede hacer lo que la Ley expresamente le

¹⁴QUINTANA ROLDÁN, F. CARLOS Y Norma D. de. SABIDO PENICHE. Opus. Cit. Pág. 40

permite; a diferencia de los particulares que podemos hacer todo lo que la Ley no nos prohíbe expresamente.

Quizás es el grupo de garantías y derechos más extensos y son los siguientes: Irretroactividad de la Ley (Art. 14, primer pfo.); toda autoridad debe seguir exactamente las formalidades esenciales del procedimiento (Art. 14 pfos 2°, 3° y 4°.); no se extraditarán reos políticos(Art. 15); garantías de legalidad en cuanto a fundamentación y motivación de los actos de autoridad (Art. 16 primer pfo.); garantías en torno a detenciones y aprehensiones (Art. 16 tercer o, cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafos); formalidades en los cateos (Art. 16 octavo pfo.); inviolabilidad de las comunicaciones (Art. 16 noveno y décimo segundo pfos.); formalidades de las visitas domiciliarias de las autoridades administrativas (Art. 16 décimo primer pfo.); garantías de acceso a la justicia (Art. 17); garantías en materia penitenciaria (Art. 18); garantías procesales del orden penal (Arts. 19, 20); garantías que delimitan la competencia de las autoridades (Art. 21); garantías sobre la prohibición de diversos tipos de penas (Art. 22).

D) Garantías de Propiedad.

Entiéndase por propiedad jurídicamente hablando al derecho del individuo de usar y disfrutar o disponer libremente de alguna cosa que le pertenece. La Constitución en su Art. 27 establece algunas formas de propiedad entre las que encontramos: La propiedad pública, es decir, la de la Federación, Estados y Municipios; propiedad de los particulares y la propiedad social como es el caso de la propiedad ejidal o comunal. En este orden de ideas, tenemos que existe una garantía para asegurar el respeto por el derecho a la propiedad la cual consiste en que toda expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediando indemnización.

Hasta aquí hemos tratado las garantías y derechos fundamentales que reconoce nuestra Constitución, pero estos derechos no sólo se tutelan en el orden jurídico interno, podemos decir, sin temor a dudas que para que algunos gobiernos decidiesen legislar en materia de derechos humanos fue factor decisivo la presión que ejerció en ellos la comunidad internacional, o la conveniencia política de mostrarse en el exterior como un país respetuoso de estos derechos.

Es así como el derecho internacional también ha desarrollado su clasificación propia para estos derechos, agrupándolos por generaciones, a continuación transcribimos una lista que contiene la clasificación a que hacemos referencia:

Derechos Humanos de Primera Generación.

Derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física, a la alimentación, a la dignidad humana, a la personalidad, a la capacidad jurídica, al nombre, a la filiación, a la nacionalidad, a la asociación, a la expresión de ideas, a la educación, a la religión, a la salud a la igualdad, al debido proceso, a la no-retroactividad de la Ley, apenas y sanciones humanitarias, al Estado civil al domicilio, a la privacidad, al voto, a la afiliación política y a la propiedad.

Derechos Humanos de Segunda Generación.

Derechos socioeconómicos y sociales, derecho al trabajo, al salario justo, a la libertad sindical, a la jubilación, a la vivienda, derecho a la propiedad intelectual, a la seguridad social, a la capacitación, al descanso seminario y vacacional.

Derechos Humanos de Tercera Generación.

Derechos a la solidaridad humana, a la paz, al desarrollo, a la autodeterminación de los pueblos, a la solidaridad internacional, a un medio ambiente sano y sustentable, a la calidad, a la pluralidad, a ser diferente.

Como vemos, la mayor parte de estas ideas son preceptos que nuestro máximo ordenamiento vigente acoge de una u otra forma, luchando así por considerarse como una Constitución defensora de los derechos humanos.

Hasta aquí se ha presentado el desarrollo evolutivo que ha tenido el reconocimiento de los derechos humanos en nuestro país en el ir y venir de los años. Podemos así concluir, que si bien es cierto que en todos los ordenamientos constitucionales del país se buscó de una forma u otra dar cierta certidumbre a los ciudadanos respecto del actuar de sus autoridades, no es sino hasta la constitución de 1857, que se comienza a gestar un cuerpo real ordenado y sistemático de garantías para los ciudadanos; éste fue el precedente más importante para que más tarde en la constitución de 1917, se perfeccionarán estos derechos asumiendo la denominación con la cual las conocemos ahora "Garantías Individuales", sinónimo de Derechos Humanos.

2.3.- CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL.

Con lo hasta aquí expuesto hemos tratado de definir qué son los derechos humanos, y dónde están reconocidos; pero para iniciar el presente punto diremos que la protección y defensa de los Derechos Humanos en México puede abordarse desde tres perspectivas esencialmente:

- a) El de las Instituciones de orden jurisdiccional como es el caso: (el Juicio de Amparo, o los procedimientos llevados ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, como por ejemplo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

- b) La de los organismos de tipo administrativos protectores de estos derechos, sólo aplicable a cierto tipo de relaciones jurídicas como por ejemplo: (La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, El Instituto Nacional Indigenista, La procuraduría Agraria, La Procuraduría del Consumidor).

- c) Los de los mecanismos del orden no jurisdiccional, tal es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de sus homólogos en los Estados.

Ahora bien, los dos primeros puntos los abordaremos con más detenimiento en el siguiente capítulo, en el presente punto ahondaremos sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos su creación, funcionamiento, pero sobre todo su razón de ser.

A manera de antecedente podemos comentar que en México han sido diversas las instituciones encargadas de la vigilancia y protección de los Derechos Humanos, tanto en el ámbito local como municipal, aunque, en general no tenían un gran radio de acción, ni efectos realmente trascendentales.

El primer antecedente importante lo encontramos con la Ley de Procuradurías de los Pobres de Don Ponciano Arriaga, en el año 1847. Esta

Ley dio como consecuencia la aparición de una figura similar al Ombudsman Escandinavo, motivo por el cual dicha Ley resulta el génesis nacional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En esa Ley se proponía terminar con la pobreza y marginación que las autoridades e instituciones ejercían contra el pueblo, pretendía informar y hacer valer sus derechos individuales, especialmente los de los sectores marginados.

Posteriormente en diversos Estados de la República, se establecieron procuradurías que tuvieran como objetivo velar por los derechos de sus pobladores, pero ninguna logró consolidarse ni tampoco innovar al respecto.

Así sucedió en el caso de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León (1979); la Procuraduría de la Municipalidad de Colima (1983); la Procuraduría General para la Defensa de los Indios en Oaxaca (1986) y la dependencia análoga en el Estado de Guerrero (1987).

Mucho más eficaz fue la creación de la Oficina para la Defensa de los Derechos Universitarios en la Universidad Autónoma Nacional de México (1985) y la Procuraduría para la Protección de los Ciudadanos en Aguascalientes (1988), instituciones que además, tenían el gran mérito de sentar las bases para la figura del Ombudsman (defensor del pueblo) fuera de los círculos meramente académicos.

De igual forma se crea en Querétaro en 1988 la Defensoría de los Derechos de los vecinos, la cual protegía a los Queretanos de las arbitrariedades de algunas autoridades que se cometían en contra de ellos y que como

consecuencia violaban sus derechos, en el Estado de Morelos fue creada en el año 1989 la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, se encargaba de recibir y atender las quejas presentadas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos por parte de las autoridades de los ayuntamientos de la entidad, emitiendo recomendaciones a dichas autoridades o a las dependencias del gobierno estatal.

En ese mismo año se crea en la Ciudad de México como órgano desconcentrado del gobierno La Procuraduría Social del Distrito Federal, la cual se encargó de conocer e investigar las quejas donde se vieran involucradas las autoridades administrativas de la capital de la República, como presuntas responsables de alguna violación a los Derechos Humanos de los habitantes del Distrito Federal.

Es así como en 1989, aparece la flamante Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, teniendo como principio fundamental "Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país", esto especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y a dictar las medidas administrativas que requiere ese cumplimiento.

El 6 de junio de 1990, se modifica la denominación anterior por la de Comisión Nacional de Derechos Humanos, surgiendo como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no fue una idea novedosa del entonces Presidente en turno, Lic. Carlos Salinas de Gortari, más bien su origen responde a algunos factores principalmente: la crisis

política imperante que existía en nuestro país, la devaluada imagen a causa de la misma, ante la comunidad internacional, además, la ausencia de orden y respeto por parte de las autoridades a los Derechos Humanos regulados en las garantías individuales, la falta de autoridad moral y autonomía por parte del Poder Judicial Federal y por ende subordinación política respecto de la voluntad del Ejecutivo Federal, es por ello que el Estado mexicano sufrió una serie de críticas de organismos internacionales.

Aunado a ello, la firma del Tratado de Libre Comercio que habría de celebrarse por ese tiempo y la necesidad de aparentar un orden jurídico interno respetuoso de tales derechos tuvieron como última consecuencia la creación del citado organismo, y no "la buena intención" o la "preocupación"; como se pretendió hacer creer, es por lo anterior que desde su origen la referida Comisión tiene un sustento puramente político y no jurídico.

Es así como el gobierno mexicano establece las condiciones y eleva a rango constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B, al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, "no vinculatorias" y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

2.3.1.- Objetivos.

El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano, así como delimitar para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.

Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.

Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.

2.3.2.- Funciones.

Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes, a fin de que se impulse el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos,

2.3.3.- Facultades.

La CNDH, con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales y reglamentarias y para cumplir con sus objetivos tienen entre otras facultades para solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes y cualquier otro elemento de prueba que estime útil; así como para realizar inspecciones,

verificaciones y, en general, todas las medidas probatorias conducentes al esclarecimiento de la investigación de la queja, materia de la presunta violación a los derechos humanos además de las establecidas en el artículo sexto de su reglamento que señalan las siguientes:

ARTÍCULO 6

I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos.

II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las Recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas.

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los Organismos Estatales de Derechos Humanos.

VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.

VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos.

IX. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.

X. Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.

XI. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.

XII. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos.

XIII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

2.4. – PROCEDIMIENTO PARA INTERPONER UNA QUEJA ANTE LA COMISIÓN.

Antes de profundizar en este punto, creemos necesario traducir en hechos reales el resultado de lo que estamos por decir, con el fin de obtener una mejor comprensión del tema, es decir, creemos que es importante e interesante, saber cuantas quejas recibió el año pasado la Comisión, para tener una idea real y clara de lo que estamos por explicar.

En el informe de 756 páginas, el Ombudsman nacional señala que durante 2002 se recibieron 3 mil 184 quejas, es decir, 8.7 quejas al día, de las cuales mil 326 quejas corresponden a hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos en el siguiente orden:

“La Procuraduría General de la República (PGR) volvió a ocupar el primer lugar en el número de quejas por violación a las garantías, con 293; el segundo lugar el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con 224; el tercero la Secretaría de la Defensa Nacional, con 105; el cuarto la Comisión Federal de Electricidad, con 68, y el quinto la Dirección General de Reclusorios de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), con 65 denuncias.

Las violaciones a los derechos humanos fueron constantes, en promedio 3.7 al día, en 2002, hubo 1011 quejas por ejercicio indebido del cargo, 280 por negativa al derecho de petición, 266 por negativa o inadecuada prestación del servicio público de salud, 206 por detención arbitraria, 177 por trato cruel y/o denigrante, 150 por cateos, 135 por dilación en el procedimiento administrativo, 96 por amenazas, 94 por negativa o inadecuada prestación del servicio de electricidad, 75 por retención ilegal, 74 por integración irregular de

*averiguación previa, 67 por robo, 47 por incomunicación y 22 por desaparición forzada*¹⁵.

En el desarrollo del presente punto trataremos de explicar de la manera más clara que nos es posible, el procedimiento que debe seguir cualquier persona que requiera interponer una queja ante la CNDH, así como el tratamiento que se le debe dar a la misma; Aún y cuando como podemos observar los números no son nada alentadores, ya que, si se reciben 3184 quejas anuales y sólo 1326 son calificadas como presuntas violaciones, ello quiere decir sólo dos cosas, que 1858 personas tienen una falsa idea de lo que es una violación a los Derechos Humanos, es decir, el 58.35% del total de los que acuden a este organismo, o que este organismo tiene muy pocas atribuciones ya que, de cada 10 personas que acuden el 5.8% reciben negativa a la presentación de su queja y solo del 4.2% es procedente y en consecuencia son sólo éstas las que están sujetas a revisión por parte del mismo organismo, lo cual nos indica que son necesarias dos cosas:

- a) Concientizar a la población sobre lo que son sus Derechos Humanos, a efecto de que reconozcan una violación a los mismos cuando sea necesario y acudir a la instancia idónea para ayudarlos o
- b) Dotar a este organismo de mayores facultades, para que realice su función de Ombudsman con mayor eficacia.

Tratando de regresar al punto inicial, este procedimiento para la interposición de una queja ante la CNDH, lo podemos dividir en tres etapas a saber:

- a) presentación de la queja, b) tramitación de la misma y c) su resolución.

¹⁵ SOBERANES, José Luis, Informe 2002 de actividades a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Febrero del 2002. México.

a) Presentación de la queja:

Lo primero que debemos saber es ¿Quiénes, cómo se hace y qué se necesita para interponer una queja? Así tenemos que cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos, ya sea por sí o por medio de representante. Para el caso de que la persona afectada esté recluida, lo podrán hacer validamente sus familiares y vecinos.

Incluso las organizaciones no gubernamentales que se dediquen a la defensa de estos derechos lo harán cuando se trate de personas que por su estado sociocultural, físico o mental no lo puedan hacer ellas mismas, con la única condición que estén legalmente constituidas. Además de que para estos casos la propia Comisión cuenta con interpretes y personal especializado que facilitará esta tarea (artículos 25 y 29 de la Ley)

Por cuanto a como se hace básicamente son dos las formas; por comparecencia oral o escrita y por cualquier medio electrónico en casos de suma urgencia; veamos, lo usual es que se presente por medio de un escrito que debe tener entre otros, los datos generales del denunciante, (nombre y apellidos), firma o huella digital, domicilio y en su caso número telefónico documentos probatorios y un breve relato de los hechos (Art. 27 de la Ley y 78 del reglamento ambos de la Comisión); además ésta está obligada a poner a disposición de los reclamantes formularios y orientación para agilizar el procedimiento (Art. 29 de la Ley).

Ahora bien, si el quejoso resulta ser un menor, o no pueda o sepa escribir, mediante acta circunstanciada de este hecho se procederá a levantar la

queja de la persona en cuestión, la cual rendirá su queja de forma oral. (Art. 29; pfo. 2º De la Ley).

Pero existen algunos casos en que por la urgencia o gravedad de los hechos ocurridos es necesario denunciar la queja o reclamación por teléfono, fax o cualquier otro medio electrónico disponible, caso en el cual se levantará la queja con los datos mínimos de identificación, acta circunstanciada del caso y, se requerirá la ratificación de la misma por el denunciante en un periodo no mayor a tres días, sin la cual no se procederá a su calificación (artículo 27 de la Ley en relación con el 79 del reglamento).

En cuanto a qué se necesita para interponer una queja, no encontramos algún requisito más dentro de los ordenamientos en comento, ya que, se presume la buena fe del quejoso y los servicios que presta la Comisión en todos los casos son gratuitos.

Si la queja es por escrito, se acude a la Comisión se presenta y una vez que es recibida, se le asigna un número de expediente y la Dirección General de Quejas y Orientación, la turnará de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación, la cual tarda aproximadamente tres días y la que puede ser:

1. No-competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja.
2. No-competencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica.
3. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios o que sea confusa.
4. Presunta violación a Derechos Humanos

(Artículos 90, 91 y 92 del reglamento interno de la Comisión).

Calificada la queja de la primer forma, se procede a enviar al quejoso el acuerdo respectivo en el que con toda claridad, se señalará la causa de incompetencia y sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, de tal forma que el quejoso tenga absoluta claridad sobre esa determinación (Art. 94 del reglamento).

Si se califica en el sentido de que existe incompetencia por parte de la Comisión, pero se pueda orientar jurídicamente, se le enviará al quejoso un documento en el que se explicará de manera breve y sencilla la naturaleza de su problema y sus posibles formas de solución, en dicho documento se señalará, el nombre de la dependencia pública que lo deberá atender (Art. 95 del reglamento); así también se pondrá en conocimiento a la dependencia de que se trate con el fin de que se atienda debidamente al quejoso.

Cuando la queja sea calificada de pendiente, por no reunir los elementos legales o reglamentarios se procederá a solicitar de las autoridades que se presumen responsables la información necesaria así como del quejoso las aclaraciones que se estimen pertinentes, hasta contar con evidencias adecuadas que permitan la óptima resolución de la queja (Art. 97 del reglamento)

Es cuando de la calificación de la queja se desprende que existe una presunta violación a Derechos Humanos, cuando se entra en la fase siguiente la de la tramitación y se procede de la siguiente forma:

Arviri

Primero se envía al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, en el cuál se informa del resultado de la calificación de la queja; el nombre del visitador encargado, el número del expediente y su teléfono, luego este visitador procede solicitar un informe detallado a la autoridad señalada como responsable en el que deberán hacer constar, los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos y omisiones impugnados y si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que se estimen necesarios (Art. 38 de la Ley y 93 del reglamento); dicho informe deberá rendirse en un plazo no mayor a quince días a partir de que se solicite y por los medios que sean convenientes de acuerdo al caso (Art. 34 de la Ley)

Ahora bien, puede darse el caso de que la autoridad simplemente no envíe los informes que le son requeridos, a lo cual, la Comisión responde solicitándolos nuevamente, si la autoridad insiste en su actitud omisiva se procede directamente a emitir una recomendación, y a acudir ante su superior para informar del hecho para instaurar un procedimiento administrativo en su contra, pero ya nos ocuparemos de este punto con más detalle en el siguiente capítulo para demostrar que pese a todo ello si la autoridad se niega a obedecer a la Comisión no sucede absolutamente nada.

Obtenido el informe y las pruebas aportadas por la autoridad, así como por el quejoso, se procede a su estudio y valoración del cual, se determinará si existen o no violaciones a los derechos humanos; esta valoración puede culminar en tres posibilidades:

- ❖ Se demuestre fehacientemente la violación a los Derechos Humanos. Por lo que la consecuencia inmediata es una recomendación;

- ❖ Que no se acredite la presunta violación a los derechos fundamentales del quejoso, por lo que se emite un documento de no-responsabilidad o; en mejor de los casos.
- ❖ Que se llegue a un acuerdo conciliatorio en el cual la autoridad se allane a las pretensiones del quejoso y lo cite para resarcirle los daños causados, veamos esto con más detalle.

2.5.-ACUERDO DE NO-RESPONSABILIDAD, CONCILIACIÓN, RECOMENDACIÓN.

Contextualizémonos en el siguiente supuesto; nuestra queja ha sido presentada, calificada y aceptada; nuestras pruebas y exposiciones de hechos han sido valorados, la autoridad responsable ha sido notificada y afortunadamente sin dilación y en el mejor de los casos, ha rendido su informe y presentado sus pruebas. ¿Qué puede suceder en este punto?

En esencia sólo pueden ocurrir tres cosas, que se emitan cualquiera de los siguientes tres tipos de resoluciones:

a) Acuerdo de no Responsabilidad.

Si al concluir la investigación de la queja se demuestra la no-existencia de violaciones a Derechos Humanos, o de no haberse acreditado éstas de manera fehaciente, entonces se elabora el acuerdo de no-responsabilidad que debe contener los siguientes aspectos:

- I. Antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de Derechos Humanos.

- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la no-violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquellas en las que se soporta la violación.
- III. Análisis de las causas de no-violación a Derechos Humanos.
- IV. Conclusiones.

Los acuerdos de no-responsabilidad son notificados de inmediato a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos involucrados y serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Cabe señalar que este tipo de acuerdos que expide la CNDH se refieren a casos específicos, por lo que no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

Cuando un quejoso, de manera dolosa, hubiese faltado a la verdad ante la Comisión Nacional, ésta, de acuerdo con la gravedad y circunstancias del caso, podrá presentar la denuncia penal correspondiente por el delito de falsedad en declaraciones rendidas a una autoridad distinta de la judicial.

Inconformidades

b) Conciliación.

Cuando una queja no se refiera a violaciones a los derechos a la vida, a la integridad física o psíquica u otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, se intenta una conciliación entre las partes involucradas, siempre con el interés supremo de respetar los Derechos Humanos de los afectados.

Arcin

Para este supuesto, el visitador general correspondiente elaborará el proyecto de conciliación y lo hará del conocimiento de la autoridad responsable, la cual cuenta con un plazo de 15 días para dar a conocer si acepta el proyecto conciliatorio o lo rechaza. De rechazarlo tiene el derecho de presentar las pruebas con las que cuente a fin de demostrar que no existe violación a los derechos del quejoso, si acepta la conciliación cuenta con un periodo de 90 días para enviar las pruebas que acrediten que el proyecto conciliatorio ha sido cumplido.

Ahora ¿qué pasa si acepta la conciliación y transcurridos los 90 días no cumple con el proyecto? El quejoso puede hacer saber a la Comisión de este hecho y en un término de 72 horas a partir de que se le ha informado sobre el hecho en cuestión se deberá resolver sobre la reapertura del expediente y la consecuencia directa será la elaboración del proyecto de recomendación.

Es decir, que si nos engaña y no cumple lo que dice lo más probable es que la autoridad responsable reciba una recomendación, así que veamos qué es eso.

C) Recomendación

Durante la fase de investigación de una queja, los visitadores responsables del caso, apoyados por especialistas en diversos campos científicos, realizan una minuciosa investigación para analizar los hechos, argumentos y pruebas y determinar si una autoridad o servidor público ha violado los Derechos Humanos de una persona, al incurrir en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas.

En caso de comprobarse violación de Derechos Humanos, y no es posible llegar a la amigable composición, se emite una recomendación, la cual contiene:

1. Descripción de los hechos que son considerados violatorios de los Derechos Humanos.
2. Enumeración de las evidencias que demuestran violación a Derechos Humanos.
3. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.
4. Observaciones, administraciones de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada.
5. Recomendaciones específicas, que son las acciones solicitadas a la autoridad para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

Cuando la recomendación ha sido suscrita por el Presidente de la Comisión Nacional, se notifica de inmediato a la autoridad responsable o servidor público a la que va dirigida, a fin de que tome las medidas necesarias para su debido cumplimiento. Posteriormente se da a conocer a la opinión pública a través de la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una vez expedida la recomendación, la competencia de este Organismo consiste en dar seguimiento y verificar que se cumpla en forma cabal.

Bastante bien ¿No? Claro en el mundo de deber ser; pero ahora ubiquémonos en este supuesto, nosotros o cualquiera acudimos ante este

Arvin

organismo, seguido todo el procedimiento hasta aquí expuesto y de la investigación realizada por los visitadores y del personal profesional de la Comisión se demuestra la violación a los Derechos Humanos de cualquier persona, no ha lugar a conciliación y se emite la recomendación, pero la autoridad da largas y no la cumple, o simplemente no la acata desde el inicio, nuestras preguntas son ahora ¿De qué nos sirvió todo esto?, ¿cómo podemos obligar a la autoridad a que acate la recomendación que emitió la Comisión?

La única verdad es que jurídicamente no se puede en el marco legal que guarda actualmente este organismo, ya que el principio rector de la Comisión se basa en la buena fe para ambas partes (quejoso y autoridad); y en la publicidad.

Capítulo. 3

Ineficacia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.1.- ALCANCES Y LIMITACIONES DE LAS RECOMENDACIONES QUE EMITE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

A fin de no perder concordancia con lo antes expresado, trataremos de hacer un breve recuento de lo que hemos expuesto; anotábamos ya que en México la defensa de los Derechos Humanos se puede abordar desde tres perspectivas, a) la jurisdiccional; b) la de los Organismos de tipo administrativo y c) otros mecanismos de orden no jurisdiccional, es decir, organismos del tipo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y sus homólogos en los Estados.

Aún y cuando profundizaremos con más detalle sobre los dos primeros mecanismos en puntos subsecuentes, adelantaremos que cada uno de ellos, dentro de su competencia cuenta con los medios necesarios para hacer valer sus resoluciones, es decir, tras un procedimiento llevado ante ellos se cuenta con la certeza de que una vez obtenida la resolución se tendrán al alcance los medios idóneos para hacerla cumplir, circunstancia tal que en consecuencia, los hacer ser considerablemente más eficaces que el procedimiento descrito en el capítulo anterior correspondiente a la interposición de queja ante la Comisión; ya que tal y como se podrá apreciar en el presente punto, todo lo actuado en ese procedimiento a que hacemos referencia de nada habrá servido si la autoridad en el caso de emitirse una recomendación no le interesa obedecerla.

Ello aunado a algunos factores entre los que por citar algunos mencionaremos: el insuficiente desempeño que ha evidenciado la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los últimos tiempos, caracterizándose por omisiones y ausencias en episodios que reclamaban su intervención, por reacciones poco ágiles e incluso por declaraciones equívocas, como lo fuera

la afirmación de la entonces presidenta de la institución, Mireille Roccatti, en el sentido de que “el conflicto chiapaneco es un fenómeno puramente político,” aunado a que ante el incremento de la tortura y el descontrol de las corporaciones policiales, la instancia encargada de velar por los derechos humanos en México pareciera haber perdido el rumbo, así como una buena parte de sus márgenes de acción para atacar y corregir estos problemas. Todo ello en suma ha incidido en el agravamiento para cuestionar su existencia debido a su ineficacia.

Aún que claro no todo es así, puesto que nadie puede perder lo que no tiene; nos referimos a que si bien es cierto que los Derechos Humanos implican obligaciones a cargo del gobierno, ya que es él, el responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos; es simplemente que desde nuestro particular y personal punto de vista la (CNDH) no es el medio idóneo para lograr la defensa y protección de los derechos humanos, no al menos en el marco jurídico que guarda la Constitución, su Ley y su reglamento actualmente.

Entrando en materia, decíamos entonces que demostraremos las limitaciones que encontramos dentro de las recomendaciones que emite el organismo en comento. Para evidenciar lo anterior basta la interpretación que se haga del artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de nuestra Ley suprema que al efecto señala:

“El congreso de la unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano...”

*Los organismos, a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones **publicas, no vinculatorias** y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”*

Tratando de ser más claros, esto quiere decir que la (CNDH) no cuenta con los más mínimos medios para hacer valer sus resoluciones, aún y cuando existan irregularidades procesales o legales notorias.

En consecuencia, ha sido difícil que las autoridades o servidores públicos que han incurrido en violaciones a Derechos Humanos, enmienden su falta; porque saben que si no lo hace no serán objeto ningún castigo ejemplar y, pese a que pueden ser desacreditadas públicamente, en la mayoría de los casos ello no les interesa.

Otra razón que creemos fundada, se basa en que pese a que el procedimiento previsto en el reglamento interno de la Comisión para tramitar las denuncias se adaptó a los procedimientos aplicables al Ombudsman escandinavo, es decir: fácil acceso por parte de los denunciantes; ausencia de solemnidad y formalismo; obligación de las autoridades a facilitar informes; rápida presentación de las pruebas; búsqueda autónoma de las mismas; solución de la reclamación por medio del mecanismo del arreglo amistoso, la conciliación o la mediación (artículo 7 de la ley)

Esto no sirve de nada en última instancia, puesto que no tiene caso que sea breve, sencillo y carente de formalismos si en última instancia, no cumplirá con el objeto para el que fue creado (evitar violaciones a los Derechos Humanos) ya que si no ha lugar a conciliación, es decir, que si la autoridad no tiene intención de llegar a un acuerdo con el quejoso, por este medio nada la puede obligar a ello con todo y recomendación, que es la consecuencia última de ese procedimiento.

Ello se hace evidente y se **fundamenta**, en el extracto que nos permitimos transcribir del último informe de actividades de ese H. Organismo que rindiera el presidente del mismo, Doctor Luis Soberanes, el pasado mes de febrero, ante la Comisión permanente del Congreso de la Unión.

"El IMSS ocupó el primer lugar en recomendaciones emitidas por la CNDH, con un total de siete por negligencia, omisión, negativa y prestación inadecuada del servicio público de salud; el segundo fue para el gobierno de Morelos; en tercer sitio figuran la Secretaría de Educación Pública y el gobierno de Chiapas, con tres cada uno; el cuarto lugar lo comparten la PGR y la Secretaría del Medio Ambiente, ambas con dos, y el quinto los gobiernos de Nayarit y Yucatán, y la SSP, con dos recomendaciones cada una.

De las 49 recomendaciones que emitió el año pasado, tres no fueron aceptadas, 35 se encuentran "con cumplimiento parcial", sólo cinco con total, una atendida de forma insatisfactoria y nueve en tiempo de ser contestadas."¹⁶

Bastante bien dicen ellos, puesto que sólo tres no fueron aceptadas, ¡Pero sólo cinco si lo fueron! La verdad nos parece un absurdo, es evidente que este sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos, no funciona en el marco legal que guarda actualmente

Jurídicamente ello se debe a que estas resoluciones que emite el Ombudsman mexicano "recomendaciones", carecen de imperatividad y coercitividad, atributos de las decisiones judiciales; es decir, de las sentencias, debido a que son emitidas por un órgano formal y materialmente administrativo como lo es la (CNDH).

Por ende las recomendaciones no tienen carácter obligatorio, y a ello se debe precisamente su nombre. Esto significa que **no hay posibilidad de**

¹⁶ SOBERANES, José Luis, Informe 2002 de actividades a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Febrero del 2002. México.

llevarlas a efecto o aplicarlas, salvo si la autoridad o el funcionario público a quien se notifiquen está dispuesto a hacerlo.

Otra razón la encontramos en el factor de aceptación y cumplimiento de las multicitadas recomendaciones. Es decir, todos los Ombudsmen del mundo dictan este tipo de resoluciones y su promedio de cumplimiento sobre pasa el 90 %; es lamentablemente sin duda, que en México ese grado de cumplimiento el cual, dicho sea de paso, es un indicador fundamental de la eficiencia del Ombudsman mexicano, es de apenas del 9.8% real. Esta razón ha sido motivo de constantes críticas y se afirma que en México las recomendaciones de los organismos de derechos humanos son intrascendentes para la autoridad contra de la que se emiten.

Y eso es más que evidente al hacer números, y es que si se presentan anualmente 3184 quejas, y de ellas sólo pasan a calificación 1326, es absurdo que quieran que creamos que de ellas únicamente 49 llegan a convertirse en recomendaciones, y más absurdo aún decirnos que el informe es favorable si tan solo 5 autoridades deciden cumplir con tal recomendación completamente.

El porqué nuevamente se explica a partir de que las resoluciones en comento son públicas y no vinculatorias. Se dice que son públicas porque este organismo las hace del conocimiento de los poderes de la Unión mediante sus informes anuales, o especiales cuando es necesario y a toda la población a través de su gaceta. Y no vinculatorias toda vez que dichas recomendaciones son el resultado de una investigación de los hechos motivos de las quejas que ante ella se presentan y tales sugerencias son determinadas por la propia Comisión sin influencia u órdenes de autoridad.

En suma, si el orden jurídico mexicano prevé medios de protección a los Derechos Humanos que son eficaces, como el Juicio de Amparo o los procedimientos seguidos ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que buscan el respeto a las garantías individuales, y la legalidad en los actos de la administración pública federal respectivamente.

Si la Comisión Nacional de Derechos Humanos es ineficaz por sus limitaciones constitucionales legales y reglamentarias, si las autoridades destinatarias de las recomendaciones no han mostrado la mejor voluntad para cumplirlas. Entonces por qué seguir tirando nuestro dinero en un elefante blanco que hace y no hace nada, porque finalmente y a la luz del artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de nuestra máxima ley: simple y sencillamente no lo puede hacer.

Lo curioso es que nuestras autoridades no son capaces de acatar recomendaciones de nuestro órgano encargado de la vigilancia y protección de los Derechos Humanos, pero si preferimos acatar recomendaciones hechas por servidores públicos extranjeros que además, nos cuestan 4 millones de pesos del erario, lo peor es que ese paquete de sugerencias en su mayoría ya había sido propuesto por estudiosos de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y pese a lo cual las autoridades capitalinas decidieron que no eran suficientes, curioso ¿no?

Luego entonces y precisamente por ello se hacen evidentes y necesarios cambios legislativos, es decir, modificaciones que permitan validamente a la Comisión obligar a las autoridades no sólo, hacendarias sino a la generalidad a respetar sus resoluciones, por lo que proponemos algunas reformas que se explicarán en nuestro último capítulo en el apartado de propuestas con más detalle.

**3.2.- ANÁLISIS DE LAS SANCIONES A QUE SE HACEN
ACREEDORES LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE
INCUMPLEN CON LA OBLIGACIÓN DE COLABORACIÓN CON
LA CNDH.**

Adelantábamos que dentro de la Ley de Comisión existe un apartado en donde se establece una obligación de colaboración para el caso de la rendición de informes y presentación de documentación que solicita la Comisión con motivo de sus funciones. Este compromiso al que hacemos alusión lo encontramos en el Título IV denominado de las Autoridades y los servidores públicos; que a partir del artículo 67 de la Ley en cita al respecto señala: *"De conformidad con lo establecido en la presente ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido."*

Este compromiso se resume a que toda autoridad que se vea inmersa en alguna controversia relativa a los Derechos Humanos y, en la que haya tomado parte la Comisión está obligada a proporcionar a ésta las facilidades necesarias a sus visitantes para que realicen las investigaciones e inspecciones necesarias así como a proporcionar los informes y remitir la documentación requerida en los términos y plazos contemplados para ello.

Parece claro; sin embargo, no lo es del todo, ya que según nuestra interpretación a diversos artículos, para el supuesto que una autoridad haga caso omiso en la presentación del informe o documentación requerida y según lo establece el artículo 38 párrafo segundo, de la Ley se tendrán por ciertos los hechos descritos en la queja y si no se ofrecen pruebas en contrario, es decir, los informes o la documentación la consecuencia lógica

sería una recomendación, debido a la actitud omisiva recurrente que muestra la autoridad en cuestión y puesto que se tienen por ciertos los hechos motivo de la queja; es decir, se acepta tácitamente que existe una violación a los Derechos Humanos.

No obstante, y de la interpretación al artículo 108 del reglamento interno de la Comisión, lo que sucede, es que se le vuelve a requerir la presentación del informe, o el envío de la documentación solicitada, hasta por dos ocasiones; de no recibir respuesta se acudiría ante la oficina de la autoridad y se procederá a realizar la investigación de la cual, si se demuestra la violación a los Derechos Humanos del quejoso se procede inmediatamente a emitir una recomendación en donde se precisará la falta de rendición de tal informe.

Así que por un lado la Ley establece que sí existe una clara obligación de colaborar por parte de las autoridades respetando los plazos y términos para ello; luego que si no lo hace se tendrán por ciertos los hechos de la queja, es entonces lógico pensar que se emitirá una recomendación.

Sin embargo, luego el reglamento contraviene a Ley; al exponer que de no rendir el primer informe o presentar los documentos requeridos se le solicitará nuevamente para que lo haga, y si no lo hace no habrá problema, los visitadores irán a su domicilio a realizar la investigación, visita en la cual si de demuestra la violación, es entonces cuando se emitirá la recomendación precisando que no se rindió el informe o presentó la documentación. Que bien, entonces, ¿de qué se trata? Si finalmente con todo y recomendación la autoridad no la acepta, y como ya señalábamos, contra eso nada se puede hacer.

Luego entonces, y como resultado de las múltiples concesiones que la propia Ley y el reglamento otorgan a las autoridades que desde un principio incumplen con la obligación de colaboración a que hacemos referencia, se explica el alto grado de incumplimiento en la presentación de documentación y en la aceptación de las recomendaciones que emite la (CNDH).

Entre otro de los medios con que cuenta la Comisión para asegurar la colaboración de las autoridades requeridas, se encuentra la emisión de un informe especial ante la opinión pública, en donde se haga del conocimiento de la misma que tal o cual autoridad o servidor público, no proporcionaron el informe o la documentación que en su momento se le solicitó.

Este recurso tiene por fin evidenciar no sólo al funcionario sino a la institución ante los medios de difusión y así obtener un rechazo social, como si en nuestro país eso les importara a las autoridades; esto ya ha sucedido en diversos casos entre los que destacan el 12/2002 de fecha 14 de mayo, emitida a la PGR por tortura en el caso de Guillermo Vélez Mendoza, "quien falleció a manos de agentes federales investigadores", y que se encuentra parcialmente cumplida; la 39/2002, dirigida a la SEP por violación sexual de menores, en la que tomaron parte varios profesores del jardín de niños Arquitecto Ramiro González del Sordo, y las turnadas al IMSS por negligencia, contracepción forzada, servicio inadecuado y extracción de la matriz por errores médicos, entre otros casos.

A más abundamiento, según el referido informe de actividades del año pasado la Comisión emitió: informes especiales sobre reclusorios y centros de readaptación social varoniles y femeniles del Distrito Federal, en los que señala deterioro de los inmuebles, insalubridad, hacinamiento, privilegios,

castigos inhumanos, segregación, carencia de servicios médicos, tráfico de drogas y corrupción.

También alude al informe especial sobre Agua Fria, Oaxaca, donde 26 personas fueron asesinadas el 31 de mayo pasado. La CNDH destaca que hubo denegación de justicia e incumplimiento de resolución agraria y procuración de justicia, así como otras violaciones a los derechos humanos de los detenidos, quienes aseguran que no son los responsables de los hechos imputados y otros más.

Pero, cómo podemos darnos cuenta, simple y sencillamente **“NO PASA NADA”**, con todo y recomendaciones e informes especiales, no se vislumbra un cambio claro en la realidad jurídica y social de nuestro país; todo no va mas allá de ser un buen tema para el café con los amigos, eso es frustrante y peligroso, puesto que nos anestesiarnos de la realidad.

Otra forma de solucionar este problema, consiste en acudir ante el superior jerárquico del funcionario público responsable a fin de que se le informe del suceso, entonces se le solicita que se amoneste públicamente al que resulte responsable del acto u omisión de que se trate y que se le solicita que se haga del conocimiento a la Comisión de las medidas que se tomaron para la solución del caso.

Pero supongamos que si el servidor público no rinde el informe por orden de su superior jerárquico, en este caso él, que se encuentra en una entera situación de subordinación no puede hacer nada al respecto sino acatar las órdenes de su superior.

Arviri

Si una vez notificado el superior jerárquico del problema en cuestión, éste hace llegar a la Comisión un informe en el que presuntamente se amonesta al servidor público, ello no tiene forma de verificarse, ya que la inscripción en su expediente es un asunto intrascendente para su permanencia en el empleo si finalmente actuó bajo la voluntad de su superior.

Pero finalmente como vemos cualquiera que fuese la forma de solucionar el problema y aun cuando la consecuencia inmediata o no del incumplimiento de la presentación del informe o documentación es una recomendación, nos encontramos con el mismo problema que hemos tenido hasta ahora, de qué sirve la recomendación si no se puede obligar a la autoridad a obedecerla.

Es más, ninguna de las formas de solución para el caso de incumplimiento estima que lo procedente inmediatamente es rendir el informe o presentar la documentación; lo que tratamos de hacer ver, es que no existe un apoyo real por este lado a la obligación de colaboración que supuestamente se le debe este organismo en casos ordinarios.

Existe una última forma de presión para la autoridad que a nuestro juicio es la más efectiva; pero pese a esto la eficacia de este organismo no es alentadora, se explica a partir del artículo 70 de la Ley de la Comisión que al efecto señala: *"Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables."*

De acuerdo con este precepto un funcionario público tiene dos clases de responsabilidades, la penal, que deviene del supuesto que dentro de la

investigación que se realiza al efecto de comprobar presuntas violaciones a los Derechos Humanos, se demuestre que los actos u omisiones que se le imputan son tipificados como delitos por la Ley; es entonces cuando la Comisión puede ejercer su facultad de presentar denuncias ante el Ministerio Público.

Y la segunda es la administrativa, para tal efecto dentro del artículo 109 del reglamento de la Comisión se contempla que, cuando la autoridad deje de dar respuesta a las peticiones de la Comisión por más de dos ocasiones distintas el caso será turnado a la Contraloría General de la Federación, es decir, se procede a instaurar un procedimiento administrativo en contra del servidor público omiso. Ello se hace a la luz de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que dentro de su artículo 3, fracción octava, reconoce como autoridad facultada para iniciar el procedimiento a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por conducto de los contralores internos que para el efecto cada dependencia o unidad administrativa de la Secretaría tienen asignados.

¿Por qué causas?, Bueno, dentro del artículo 8 del citado dispositivo legal se enumeran las obligaciones que se supone todo servidor público tiene, y entre las que destacamos las contenidas en las fracciones:

“Artículo 8 todo servidor público tiene las siguientes obligaciones:

- I.- Cumplir con el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique un abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión*
- XIX.- Proporcionar en forma oportuna, veraz toda la información y datos solicitados por la institución a que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los Derechos Humanos.*

En cuanto a las sanciones a que pueden hacerse responsables estos servidores públicos las tenemos contempladas en el artículo 13 de la misma Ley en comento y son las siguientes:

"Artículo 13, las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública;*
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;*
- III.- Destitución del puesto;*
- IV.- Sanción económica, e*
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley."

Lo cual quiere decir que de la interpretación sistemática de este precepto, en relación con el artículo 8 y la cual en su fracción XIX, textualmente expresa que "Es su obligación la de proporcionar oportuna y verazmente la documentación o los informes a las instituciones encargadas de la vigilancia y el respeto por los Derechos Humanos", a lo cual la sanción directa será la destitución.

A este respecto, como es costumbre del múlticitado informe se concluye que *79 servidores públicos -34 del ámbito federal y 45 del estatal-, fueron sancionados: uno arrestado, 15 destituidos, 18 suspendidos, dos inhabilitados, un multado, 28 sujetos a acciones penales en curso y 19 amonestados o apercibidos.*

Sin embargo, y pese a ello, lo que se ve no se juzga, las cifras están presentadas y pese a estas sanciones, no se muestra una eficacia real de este organismo, por el contrario, del estudio que se haga a estos números se demuestra que el Ombudsman nacional **no cumple** con la finalidad para la que fue creado, evitar violaciones a los Derechos Fundamentales y encargarse de su protección y vigilancia.

Haciendo una revaloración de lo expuesto desde un inicio y hasta aquí, podemos entonces concluir lo siguiente:

La CNDH. Forma parte de un sistema de protección no jurisdiccional de vigilancia y respeto por los Derechos Humanos por parte de la administración pública, sin embargo, es una Institución que no cuenta con los medios **jurídicos** para hacer efectivas sus resoluciones, ya que, el único instrumento con que cuenta es la publicidad, que funciona bien en países europeos, sin embargo, no en el nuestro, por sus características culturales y socio-políticas. Es así, por lo que sus recomendaciones son incapaces de brindar seguridad y justicia, toda vez que es la buena o mala fe de funcionario o servidor público la que determine en su caso si se acepta o no dicha resolución.

Pese a lo anterior en ninguna Ley existe un dispositivo que obligue a la autoridad a conducirse honestamente para el caso de reconocer pero

sobre todo **resarcir abusos y violaciones** de funcionarios que en ejercicio de sus funciones emplean su poder ilícitamente para afectar los derechos de los administrados, gobernados, ciudadanos o individuos que habitan el país, por esta vía.

Por lo que en el siguiente punto, haremos algunas comparaciones entre los diversos medios de defensa que prevé el orden jurídico mexicano, para hacer valer y respetar los Derechos Humanos de las personas, básicamente enfocándonos al factor obligatoriedad, es decir, en la eficacia de las sentencias con independencia de la voluntad de la autoridad responsable para cumplir las resoluciones dictadas en un proceso legal.

3.3.- OTROS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, RECONOCIDOS Y LEGALMENTE MÁS EFECTIVOS QUE EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE LA COMISIÓN.

A manera de introducción en menester decir que la función gubernamental puede tener tres características: la legislativa, la judicial y la administrativa, según el órgano o individuo que lo realiza y siguiendo un procedimiento previsto en la Ley para llevarlo a cabo.

Así, se tiene un proceso legislativo que es el que llevan a cabo los depositarios del poder legislativo cuyo producto es la Ley, procedimiento que encuentra su origen en el artículo 72 constitucional.

Por lo que se refiere al proceso judicial, éste se lleva a cabo ante los tribunales establecidos para ello por la Ley e impulsado por los que desean obtener justicia en sus controversias.

Por último, la función administrativa en cambio se realiza, a través de un procedimiento que debe seguirse ante la administración pública como garantía de legalidad de sus acciones frente a los administrados.

El sistema jurídico mexicano presenta un conjunto de instituciones y mecanismos legales que tienen como finalidad hacer vigentes y en su caso defender el estricto apego de las autoridades respecto de los Derechos Humanos, tanto en el orden Federal, como en asuntos de tipo local y municipal.

Igualmente cabe aclarar que esta gama de instituciones defensoras de Derechos humanos pueden ser de tipo jurisdiccional; o no jurisdiccional aún más, también pueden ser del tipo no gubernamental, promovidos por la sociedad civil, juntas vecinales, uniones ciudadanos, etc., que luchan por la vigencia de estos derechos fundamentales.

Por lo anterior, es importante destacar; aunque de manera muy resumida, el panorama que presenta la legislación del país sobre esta sensible materia de la vida social y jurídica de la nación.

Nuestra Constitución prevé un sistema de defensa **jurisdiccional** de los Derechos Humanos, establecidos dentro de la parte dogmática a las cuales, como ya apuntamos en puntos precedentes dentro del capítulo anterior se les denominan garantías individuales, salvaguardándolos a través del sistema denominado Juicio de Amparo, contemplado dentro de sus artículos 103 y 107.

También prevé un sistema **administrativo** no menos eficaz para la defensa de los derechos humanos de los administrados, teniendo como principal

representante a los Tribunales de lo Contenciosos y Administrativo, tomándolo a éste como el género, y para efectos de nuestra materia o tema en particular, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como la especie. Su fundamento lo encontramos en los artículos 73 fracción XXIX-H, 116 fracción V y 122 base primera fracción V inciso, n, de nuestro Código Político.

3.3.1.-Juicio de Amparo, y ventajas de su sentencia en relación con la recomendación que emite la Comisión.

Sería incompleto e inexacto empezar a hablar de los efectos de algo sin precisar inicialmente qué es y quiénes intervienen en ese algo, por lo que tendremos que definir qué es el Juicio de Amparo y quiénes intervienen en él. Haciendo la importante **aclaración** que el motivo del presente capítulo no es el análisis de ésta figura en su totalidad, por lo que no tocaremos la forma procedimental del citado Juicio, debido que un estudio integral de esta figura rebasaría por mucho la intención de este punto, debido a la complejidad y técnica que esta figura jurídica requiere.

Nuestra única intención es demostrar que existen medios de defensa jurídicamente más eficaces que el procedimiento de queja previsto para la Comisión. Básicamente enfocándonos, al análisis de la consecuencia última de esos procesos, la sentencia, en el sentido de fijar los alcances jurídicos que la misma tiene para con las autoridades señaladas como responsables, en el caso de que a éstas le sea adversa dicha sentencia.

El motivo por el que consideramos tal resolución (sentencia) con una importancia tan trascendente, reside en el hecho de que la misma goza de

algunos atributos que la hacen de un valor inestimable para la solución de las controversias que se suscitan, tales atributos son, su:

- OBLIGATORIEDAD. LA CUAL CONSISTE EN QUE LA LEY OBLIGA A LA AUTORIDAD RESPONSABLE A CUMPLIR CON LA MISMA (SENTENCIA).
- COERCITIVIDAD. ES DECIR, SE PUEDE IMPONER CON EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA, AÚN EN CONTRA DE LA VOLUNTAD DE LA AUTORIDAD.
- IMPERATIVIDAD. PORQUE LA LEY OTORGA LA POSIBILIDAD DE ORDENAR A LA AUTORIDAD RESPONSABLE QUE HACER.
- JURISDICCIONAL. EN VIRTUD DE QUE LA EMITE EL PODER JUDICIAL, ES DECIR, EL ENCARGADO DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.

De aquí se desprende que una vez obtenida la misma, la autoridad no puede válidamente evadir el cumplimiento de la misma; y en tal caso se hace acreedora, a diversas sanciones que van desde la destitución hasta la cárcel, según lo prevé la Constitución y el Código Penal Federal; lo que en ese sentido hace incomparable a estas resoluciones en relación con las recomendaciones que emite la CNDH.

En suma, por virtud de las sentencias se les puede válidamente obligar a las autoridades, a hacer, no hacer o reparar el daño que como producto de su actuar, le causaron al agraviado o quejoso para el caso del Amparo sin que en este caso dependa de su voluntad.

Entrando en materia y con base a la doctrina el jurista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela, conceptúa al Juicio de Amparo como "... un Juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (*Latu Sensu*) que le causa agravio en su esfera jurídica y que considera contrario a la Constitución

*teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine*¹⁷

Alberto Castillo del Valle, dentro de su concepto sostiene que el Juicio de Amparo es *"El medio Jurídico previsto en la Constitución, por virtud del cual se mantiene vigente el sistema Jurídico mexicano, al anular o invalidar todo aquel acto de autoridad que sea contraventor de la Ley suprema nacional, cuando así sea procedente y previa solicitud, a través del ejercicio de la acción de Amparo que haga el afectado o agraviado por el acto reclamado ante los Tribunales de la República"*.

Es así como entendemos por Juicio de Amparo, al proceso llevado ante los Tribunales Federales, en los que se reclama la pasada, presente o futura afectación en la esfera jurídica del gobernado, es decir, en su persona, libertad, vida, e integridad, en sus papeles, propiedades, posesiones o derechos; Por un acto de autoridad emitido inconstitucionalmente, esto es Contraviniendo lo establecido en nuestra máxima Ley.

Por cuanto a, quiénes intervienen en el también llamado Juicio de Garantías, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel, en su texto Titulado Introducción al Juicio de Amparo y a su vez la Ley de Amparo en su artículo quinto, señala las parte que intervienen en este Juicio las cuales son:

1. El agraviado o agraviados.

*Agraviado. "Es aquel, a quien perjudica el acto que se reclama, sufriendo una ofensa o daño en sus derechos o intereses"*¹⁸.

2. Autoridad o Autoridades responsables.
3. Tercero o terceros perjudicados.
4. El Ministerio Público.

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. 8va. Edición México. 1990. Pág. 177.

¹⁸ GONGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México. 1992. Pág. 278.

Ahora bien, en este orden de ideas debemos entender que el instrumento procesal más importante en nuestro país es el Juicio de Amparo, el cual tutela los Derechos Humanos, y que cumple en forma total con su objeto pudiéndolo hacer MEDIANTE SU SENTENCIA de dos formas a saber:

- a) Evitando violaciones a los Derechos Humanos por parte de una autoridad y;
- b) Restituyendo el goce y ejercicio de los Derechos Humanos del gobernado que se vea afectado por parte de la autoridad.

Para comprender mejor lo anterior, transcribimos el artículo 80 de la Ley de Amparo que a la letra señala:

La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Como se desprende del artículo anterior, la sentencia de Amparo a diferencia de la recomendación que emite la Comisión, trae aparejada la posibilidad de ejecución a través de la fuerza pública, es decir, tiene carácter de obligatoria, coercitiva e imperativa para las autoridades responsables, lo cual es de un inminente valor jurídico, y de lo cual a la vez, carece la recomendación toda vez que el objeto de la misma, como ya quedó apuntado, es simplemente señalar a la autoridad responsable que

ha violado los Derechos Humanos del quejoso, sin que éste pueda hacer nada al respecto.

En otras palabras, el objeto inmediato de la sentencia de Amparo, es el cumplir con la finalidad para la que este Juicio y su proceso fue creado, El cumplimiento y respeto de las garantías Individuales a que tiene derecho todo individuo, obligando a la autoridad que se estima responsable en caso de verificarse tal violación, a restituir las cosas en el estado en que se encontraban antes de tal afectación, o impedir la consumación de tales violaciones. Ello hace incomparables, desde el punto de vista de su efectividad ambos procesos.

Otro punto de comparación lo encontramos en el efecto que tiene las sentencias del Juicio de Amparo con relación a las recomendaciones que emite la Comisión.

En cuanto a la sentencia de Amparo y sus efectos tenemos que ésta puede ser de dos tipos:

Sentencias que *sobreseen* el juicio, cuyos efectos se ven traducidos en:

Poner fin al Juicio sin declarar si se ampara o no al quejoso y, por lo tanto pueden:

- a) Dejar las cosas tal como se encontraban antes de la presentación de la demanda, y
- b) Facultar a la autoridad responsable para que obre de acuerdo con sus atribuciones.

Sentencias que **amparan** y sus efectos se ven traducidos en:

1. Restituir al quejoso en pleno uso de la garantía violada, o
2. Impedir, en su caso que dicha violación se cometa.

Por cuanto a la recomendación, su efecto es presionar moralmente a los funcionarios públicos, o bien, un costo político que no existe, jurídica y legalmente la posibilidad de que la Comisión obligue a la autoridad a actuar en el sentido de acatar una recomendación sin su consentimiento es nula, eso es algo que no sucede con la sentencia de Amparo, lo que se evidencia y **fundamenta** con la interpretación que se haga a los siguientes artículos de la Ley de Amparo:

*Artículo 105. - Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria **no quedare cumplida**, cuando la naturaleza del acto lo permita, **o no se encontrare** en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el tribunal colegiado de circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo **requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia;** y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. **Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.***

*Cuando **no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos** a que se refiere el párrafo anterior, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el tribunal colegiado de circuito, en su caso, **remitirán el expediente original a la suprema corte de justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal,** dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley.*

Artículo 106.- En los casos de amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. En casos urgentes y de notorios perjuicios para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio.

En el propio despacho en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria, o en su caso, la orden telegráfica, no quedare cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior.

Artículo 107. - Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observaran también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trata por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución.

Como podemos observar y de la interpretación literal que se haga a los anteriores dispositivos legales invocados, de ellos se desprende el factor a que tanto hemos hecho referencia, la **obligatoriedad**; ya que para el caso de la sentencia en el Juicio de Amparo no interviene la voluntad de la autoridad responsable para su debido cumplimiento, toda vez que se cuenta con los medios para hacer efectivas tales resoluciones por sí mismas.

Refuerza lo anterior lo preceptuado por el referido artículo 107 Constitucional que en su fracción XVI textualmente señala:

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la suprema corte de justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Como vemos por este medio no hay lugar a negativa de la autoridad responsable para acatar una sentencia pronunciada por autoridades federales, ni a un cumplimiento parcial de la misma, por el contrario, se cuenta con un estupendo medio de control para garantizar la legalidad y constitucionalidad de los actos que se reclamen por este medio.

Por último mediante el siguiente cuadro pretendemos hacer una comparación entre ambas resoluciones destacando que, por mucho que la sentencia de Amparo goza de todas las atribuciones para hacerse efectiva por sí misma, lo que la hace ser jurídicamente más eficaz que las recomendaciones que emite la Comisión.

Sentencia de Amparo	Recomendación
a) Su objeto es obligar a la autoridad responsable a responder, en caso de violación a las Garantías Individuales del quejoso.	a) Su objeto no tiene alcance de obligar a la autoridad, simplemente se limita a señalar la violación públicamente.
b) Sus efectos restituyen al individuo en el pleno goce de sus Garantías violadas, u obligan a la autoridad responsable a cumplir con lo exigido por la Garantía Individual violada.	b) Sus efectos no son Jurídicos, simplemente presiones de tipo moral o político.
c) Prevé la procedencia de recursos en su contra, en su caso.	c) No prevé recurso alguno en su contra.
d) Es obligatoria, coercitiva, imperativa y jurisdiccional, lo cual realza su valor Jurídico	d) Carece de todos esos atributos, no la emite un órgano jurisdiccional que es el encargado de impartir justicia, cuestión que está de por medio al tratarse de la protección a los derechos humanos.

Valgan pues las consideraciones anteriores para concluir con lo siguiente: México cuenta en su estructura legal con una extraordinaria y ampliamente reconocida instancia que salvaguarda de los Derechos Humanos, en el orden jurisdiccional que es el juicio de Amparo.

Sin embargo, debemos reconocer que por la vía del Amparo no existe una revisión eficaz plenamente eficaz de todos los actos administrativos y de gobierno, en virtud de que se presentan restricciones de carácter constitucional, legislativas y jurisprudenciales, que dan base a que el particular se encuentre en ocasiones desprotegido frente a la administración pública por no ser procedente, en ciertas circunstancias la vía del Amparo.

También ha de tomarse en cuenta que el juicio de Amparo ha ido poco a poco transformándose en un proceso muy técnico, y complicado, por ende, muy costoso para el ciudadano promedio. Los diversos tipos de Amparos los difíciles y complicados escritos de agravios, alegatos y otras promociones procesales, han hecho que este instrumento protector de garantías haya perdido eficacia y prontitud en los casos urgentes de violaciones a los Derechos Humanos, lo que ha dado como consecuencia que el Amparo se haya vuelto verdaderamente oneroso para quien lo promueve.

Por lo anterior el sistema jurídico mexicano ha propiciado la creación de mecanismos alternativos más ágiles, menos complicados; pero sobretudo gratuitos para la protección rápida eficaz y oportuna de las garantías fundamentales de los habitantes del país.

3.3.2.-Tribunal de lo Contencioso Administrativo y sus resoluciones, relación a la Comisión y a su recomendación.

Otras instituciones, e instrumentos reconocidos en las leyes mexicanas para buscar la adecuada defensa de los Derechos Humanos en cuanto a las posibles violaciones que se den a ellos por autoridades administrativas, ya del orden Federal como local, han sido los Tribunales de lo Contenciosos Administrativo.

El más antiguo precedente de esta forma de defensa en el país, se tiene en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, (antes Tribunal Fiscal de la Federación), que surgió con a Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, que si bien en su momento se cuestionó como un organismo cuya constitucionalidad no estaba del todo clara, ha venido ganando el respeto y el reconocimiento de la sociedad por su actuación como órganos de justicia fiscal.

Posteriormente fueron surgiendo otros Tribunales de lo Contencioso Administrativos, tanto en el Distrito Federal como en los Estados de la República.

A fin de quedarse mejor definidas en las atribuciones para crear este tipo de órganos jurisdiccionales de carácter contencioso administrativo, en el año 1967 se hicieron diversas modificaciones para lograr este fin, quedando actualmente contempladas esas facultades en los artículos 73, fracción XXIX-H, 116 fracción V y 122, Base Primera, fracción V, inciso N), respectivamente al ámbito Federal, Estatal y del Distrito Federal.

Al respecto la fracción XXIX-H del artículo 73 en cita señala:

El Congreso tiene facultad...

Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

A su vez la fracción V del artículo 116 indica:

Las constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

Artículo 122 fracción V, inciso N) establece en la materia que nos ocupa, como atribución de la asamblea legislativa:

Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo para el distrito federal;

Por cuanto hace al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un órgano jurisdiccional especializado en impartir justicia administrativa, en forma rápida, ágil, eficaz y gratuita, al alcance de todos los ciudadanos, para los efectos de que éstos puedan reclamar los actos de las autoridades de la Capital de la República, que consideren ilegales o arbitrarios.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un Tribunal formalmente administrativo; pero materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía, independientemente de cualquier autoridad administrativa y los efectos de su sentencia son de anulación ya que no cuenta con plena jurisdicción para hacer efectivos sus fallos.

El Tribunal conoce de todos aquellos actos, omisiones o resoluciones de autoridades del Distrito Federal en los que se alegue incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violación de la Ley, arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

Entre otros casos, el Tribunal tiene competencia para conocer de los siguientes asuntos:

- Aplicación, el cálculo o ejecución de ordenamientos fiscales contemplados en ordenamientos legales del Distrito Federal.
- Multas por infracciones a los diversos reglamentos que rigen la vida del Distrito Federal.
- Otorgamiento y negativa de licencias para el ejercicio de actividades reglamentadas como, panaderías, carnicerías, peluquerías, tiendas de abarrotes, salones de belleza, etc.
- Otorgamiento o negativa de autorizaciones para espectáculos públicos.
- Otorgamiento o negativa de licencias o autorizaciones para el establecimiento de puestos fijos o semifijos.
- Otorgamiento o negativa de alineamiento, números oficiales, licencias de construcción, fijación de anuncios y otros similares.
- Órdenes de demolición, reparación o modificación de construcciones.
- Otorgamiento o negativa de concesiones o autorizaciones para la explotación de servicios públicos.
- Falta de contestación a las peticiones que hagan los particulares, transcurridos 15 días a la fecha de su presentación para efecto de que reciban una respuesta congruente.

El Tribunal al igual que la Comisión cuenta, además con una instancia interna de asesoría jurídica gratuita, integrada con personal especializado que orienta al público sobre los derechos que considera afectados, le proporciona formatos para presentar sus demandas, o bien los canaliza a la Defensoría de Oficio, que tiene la obligación de asesorarlos y representarlos gratuitamente en todo el juicio.

El procedimiento ante el Tribunal al igual que el de la Comisión, se caracteriza por ser un procedimiento sencillo, carente de formalismos complicados; Es procedente la suspensión de los actos reclamados y opera la suplencia de las deficiencias de la demanda; así una vez presentada la demanda, se remite por turno a cada una de las tres salas integradas a su vez por tres magistrados, quienes en forma ágil y expedita deben tramitar el juicio hasta dictar sentencia, en el término de 45 días. Existe una Sala Superior ante la que procede la revisión de las resoluciones de las Salas ordinarias.

Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan un recurso o medio de defensa, es optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal.

Por cuanto a quienes pueden ser demandados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tenemos que:

1. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
2. Los Secretarios Generales de Gobierno, de Obras y Servicios.
3. Los Delegados y Directores Generales.

4. Cualquier servidor público dependiente de los que ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar la resolución o acto administrativo que se reclame.

Tema importante y que hace superior este procedimiento con relación al llevado ante la Comisión es el de sus resoluciones o sentencias, tenemos que los fallos que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, podrán declarar la nulidad de los actos impugnados, por las siguientes causas:

1. Incompetencia por parte de la autoridad.
2. Incumplimiento u omisión de las formalidades legales.
3. Violación de la Ley por no haberse aplicado la disposición debida, en caso de arbitrariedad, desproporción, desigualdad o injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, procede la nulidad de los actos impugnados.

Contra las resoluciones de trámite del tribunal, procede el recurso de reclamación y contra las resoluciones definitivas procede el recurso de revisión.

Cabe señalar por último que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo carece de imperio para ejecutar sus fallos, de manera que cuando una autoridad administrativa se niega o evade el cumplimiento de las respectivas sentencias, el afectado debe recurrir ante la autoridad judicial, y mediante un incidente de ejecución de sentencia obligar a la autoridad de que se trate a cumplir el fallo dictado por el Tribunal. Sin embargo, el Tribunal de lo Contencioso, es un órgano independiente y autónomo, puesto que realiza

funciones de modo imparcial y sin sujeción al poder Ejecutivo o a alguna otra autoridad administrativa, teniendo el administrado que recurre a dicha instancia, la seguridad de que será debidamente valorada su queja y que contará con un fallo apegado a los dictados de la ley.

3.3.3. - *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ventajas de su sentencia con relación a las recomendaciones emitidas por la Comisión.*

Para hablar de legalidad en los actos de la administración pública en materia fiscal, incuestionablemente tiene que hacerse referencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo e independiente dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que le confiere la ley para resolver en forma imparcial, completa y oportuna, las controversias establecidas en su Ley Orgánica, que se presenten entre los particulares y las autoridades administrativas, generadas por la dinámica de la acción gubernamental.

Para mantener un sano equilibrio entre gobernantes y gobernados, el Tribunal cumple con los principios de legalidad, justicia administrativa y seguridad jurídica y constituye la Institución a quien el Estado encomendó tan importante función.

Desde 1936, con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, inició sus trabajos en la residencia del Poder Ejecutivo, no obstante y atendiendo al equilibrio de poderes como principio básico de nuestro sistema jurídico, la

autonomía con la que está dotado el Tribunal, garantiza su transparente actuación y apego a la legalidad.

La eficacia con la que se ha reconocido al Tribunal, ha propiciado que se le confíe la jurisdicción no sólo especializado en materia fiscal, cuya competencia subsistió por mucho tiempo; actualmente, conoce también controversias en materia administrativa entre las que destacan el otorgamiento de pensiones, la interpretación de los contratos de obra pública, la aplicación de tratados y convenios en materia de Comercio Exterior, los relativos a las responsabilidades de los servidores públicos, con los derechos de autor, entre otras, y recientemente, la vía judicial sobre las resoluciones y actos a que se refiere la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La confianza que ha generado tanto en los gobernados como en la autoridad, se advierte en el volumen creciente de asuntos que se someten a su conocimiento, asegurando a las partes que no habrá desviación de la legalidad que no pueda ser corregida.

En el ámbito internacional, este Órgano Colegiado ha cumplido con el compromiso de resolver de manera independiente las controversias en materia de Comercio Exterior, requerido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, exigido por la Convención Americana de Derechos Humanos conocida como Pacto de San José.

La autonomía e independencia de juicio con que cuenta el Tribunal y que es permanentemente respetada, constituyen la voluntad de autolimitar los

excesos del poder por parte de los gobernantes y contribuye a dar seguridad jurídica y confianza en el desempeño del Gobierno Federal

Los objetivos del Tribunal constituyen el continuar desempeñando la jurisdicción administrativa sobre su honesto funcionamiento y eficacia jurídica, con absoluto apego a la legalidad y de manera expedita, para consolidar nuestro estado de derecho, fortaleciendo la independencia de la Institución.

De conformidad con su Ley Orgánica al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se le faculta para conocer las resoluciones definitivas, contenidas en su artículo 11 y son las siguientes:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.*
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.*
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.*
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.*
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.*

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la

resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conoce de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conoce de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conoce de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

Para concluir con el presente capítulo, bástenos decir que de igual manera que en el punto precedente, que el proceso llevado ante este Tribunal, es próspero en relación al descrito para interponer una queja ante la Comisión, de igual manera, la última palabra, por lo que hace al control de legalidad de los actos de las autoridades hacendarias, la tiene el poder judicial federal, para los casos en que el contribuyente en contra de una sentencia, que le sea adversa, pronunciada por el Tribunal Fiscal en cuestión promueva Juicio de Amparo o bien, cuando el fisco interponga recurso de revisión fiscal.

Valgan pues las consideraciones anteriores como razón y objeto del presente capítulo para que con lo aquí expuesto quede debidamente demostrado, que el sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos, del cual se vale la Comisión en nuestro sistema jurídico no

funciona para obtener una justicia administrativa eficaz; por el contrario adolece de muchos vicios que lo hacen insuficiente para lograr su cometido.

Que nuestro Ombudsman a la mexicana, como en otros tantos ámbitos es una mala copia del original escandinavo, pero que con las debidas modificaciones a la Constitución a la Ley y a su reglamento se puede lograr que este organismo cumpla con la finalidad para la que se concibió inicialmente; por lo que en el siguiente capítulo formularemos las propuestas que consideramos viables a efecto de lograr que ese organismo obtenga respeto de las autoridades inmersas en violaciones a los Derechos Humanos, mediante la obligatoriedad de sus recomendaciones.

Capítulo. 4

*Propuestas para que las
recomendaciones que emite la
Comisión Nacional de los
Derechos Humanos tengan
carácter obligatorio para la
Secretaría de Hacienda y Crédito
Público.*

4.1. - ANÁLISIS Y CRÍTICA A DIVERSAS DISPOSICIONES QUE LIMITAN EL ACTUAR DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En virtud de que el dispositivo rector, regulador y reglador en nuestro sistema Jurídico es nuestra Constitución, es en consecuencia lógico entender que lo que en ella se establece no puede ser contravenido por un ordenamiento secundario de menor jerarquía, por lo que para iniciar el presente capítulo, y acorde con la idea del presente apartado, es menester hacer un análisis al fundamento constitucional de la institución nacional protectora de los Derechos Humanos motivo del presente estudio, y así poder verificar que es precisamente de tal ordenamiento, de donde devienen las más importantes limitaciones que encuentra este organismo para realizar su actividad a saber (LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS).

Es así como el artículo 102, apartado b, de nuestro Código Político señala textualmente:

“El congreso de la unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara 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.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no 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 se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

En este orden de ideas, y del análisis lógico jurídico que practicaremos a tal dispositivo a lo largo del presente punto, primeramente podemos señalar que; la Constitución limita el ejercicio y actuar de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al exponer que la misma sólo puede conocer de las quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial Federal.

Pero ¿Qué se debe entender por actos u omisiones de naturaleza administrativa? La respuesta a ello deviene de la interpretación que se haga al artículo 17 del reglamento de la Comisión que al efecto señala: "... se entiende por actos u omisiones de naturaleza administrativa de carácter Federal, los que provengan de instituciones, dependencias u organismos tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal..."

Lo anterior nos demuestra que el Estado de esa forma minimiza a los Derechos Humanos de lo que real y universalmente representan, debido a que en cualquiera de los ámbitos limitados por el artículo 102, apartado b, de la Constitución y no sólo en el ámbito administrativo, se han y siguen cometiendo actos u omisiones que transgreden dichos derechos.

Ahora bien, analicemos detenidamente en qué consisten tales limitaciones a que hacemos referencia; así, al efecto, el tercer párrafo del artículo 102,

apartado b, del dispositivo legal invocado impone limitaciones al trabajo de los organismos públicos protectores de Derechos Humanos en las siguientes áreas: asuntos electorales, laborales, jurisdiccionales de fondo y todos los relativos al Poder Judicial de la Federación.

Estas limitaciones que los Ombudsman tienen para intervenir en la defensa de los Derechos Humanos han sido fuente de fuertes críticas a dichos organismos y en este apartado trataremos de desvirtuar las que a nuestra consideración no tienen razón de ser, por lo que a continuación se analiza cada una de estas limitaciones competenciales:

1. ASUNTOS LABORALES.

Este punto es debatible en lo siguientes términos: una parte de los estudiosos del tema insisten en que no pueden haber violaciones a los Derechos Humanos en este campo, toda vez que sólo existe una relación patrón-trabajador, encontrándose, por consiguiente ambos, en un mismo estatus, el de particulares, por lo que únicamente se pueden cometer delitos a decir de los primeros.

Sin embargo, nosotros consideramos que es paradójico que, mientras en el país se denuncia que en algunas regiones, niños y adultos por igual padecen condiciones laborales similares a las de la esclavitud, se insista en mantener de manera genérica esta limitación competencial sin distinción. Por ello es injustificable, a todas luces, que se impida a los Ombudsman conocer de este tipo de asuntos que puedan motivar violaciones de los Derechos Humanos.

Además, aquí cabría lugar a algunos cuestionamientos: Por no ser el patrón, autoridad o servidor Público ¿Acaso no es capaz de cometer violaciones a los Derechos Humanos? Porque si tener a un niño indígena trabajando como adulto más de 12 horas al día no es inhumano, nosotros nos preguntamos entonces ¿Qué cosa sí lo es?

En consecuencia nos pronunciamos a favor de que la Comisión tenga atribución suficiente para conocer quejas que impliquen violaciones a los Derechos fundamentales, pese a que tales violaciones y quejas tengan un enfoque laboral, actuando en el siguiente sentido: que la comisión le solicite a la instancia encargada de la protección de los derechos laborales de la entidad de que se trate, la realización de una investigación minuciosa que permita despejar la duda de si se cometió o no tal violación y en caso de confirmarse ésta se actúe conforme a derecho a efecto de castigar en los términos que proceda al responsable, supervisando para tal efecto en todo momento la Comisión, las actuaciones del organismo protector de los derechos laborales, con la intención de evitar violaciones con anuencia de estos servidores públicos.

2. ASUNTOS ELECTORALES

Esta limitación competencial tampoco tiene razón de ser desde nuestro punto de vista ya que: Si la competencia genérica de las instituciones públicas de Derechos Humanos son los actos y las omisiones de los servidores públicos, y éstos actos u omisiones podrían hacerse consistir en actos u omisiones que violen Derechos Humanos de los ciudadanos

mexicanos o votantes para el caso en particular, luego entonces no encontramos razón de ser esta limitación.

Se ha argumentado al respecto que si a la CNDH se le prohibió intervenir en esta clase de asuntos, fue precisamente para otorgarle un carácter apartidista y apolítico.

En nuestra opinión y dicho de otra manera; toda vez que el voto es un derecho político, que éste a su vez es un Derecho Humano a decir de la clasificación que expresa el Derecho Internacional, clasificación que México ha ratificado mediante la firma de diversos tratados; y que a fin de cuentas, es eso lo que se supone protege la CNDH, ésta, sí debe tener competencia para conocer de estos asuntos.

Creemos necesario que la Comisión debe conocer de estos asuntos para poder coordinarse con sus homólogos de los Estados, a efecto de poder proporcionar información sobre nuestros derechos políticos principalmente en zonas marginadas, así como vigilar que de ninguna forma se presione a individuo alguno, a afiliarse o a votar por determinado partido a cambio de recibir cierta "AYUDA", que como sabemos en nuestro país es práctica frecuente en tiempo de elecciones.

3. ASUNTOS DEL PODER JUDICIAL

Existe un consenso generalizado entre la mayoría de los tratadistas y una práctica generalizada en la mayoría de las legislaciones del mundo en el sentido de excluir de la competencia de estos organismos las decisiones

jurisdiccionales de fondo, no así los actos de naturaleza administrativa de dichos órganos.

A este respecto nos pronunciamos a favor ya que, sería una total aberración jurídica el hecho de que una institución formal y materialmente administrativa pudiese ordenar algo al órgano encargado de la impartición de justicia. Cabe hacer la aclaración de que ordenar no es lo mismo que solicitar.

Tal vez suene ridículo, pero cabe recordar que debido el exacerbado presidencialismo que hubo en México, durante muchos años fue práctica frecuente que el titular del Ejecutivo, "diera línea" al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el sentido en que ésta debía pronunciarse en determinados asuntos.

Pero se supone que eso "ya no sucede más". Por lo que la incompetencia a la que hacemos referencia, es sólo para examinar asuntos judiciales de fondo, no entendiéndose así los actos cuya naturaleza sea administrativa.

En este punto surge pues, la pregunta obligada, ¿Qué se debe entender entonces por asuntos jurisdiccionales de fondo? La respuesta a ello se desprende de la interpretación sistemática que se haga a los artículos 7, fracción II y 8vo de la Ley de la Comisión en relación al 19 de su reglamento, que el efecto señalan respectivamente lo siguiente:

Artículo 7. - La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

II.- Resoluciones de carácter Jurisdiccional.

Artículo 8. - En los términos de esta ley, solo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La comisión nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Artículo 19. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 7o, fracción II, de la Ley, se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- I. Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia;*
- II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;*
- III. Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;*
- IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.*

Todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serán considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo al artículo 8o. de la Ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente.

Es decir que todo lo que sean sentencias definitivas, sentencias Interlocutorias, acuerdos y autos dictados por el juez o por personal del juzgado cuando éstos sean el resultado de un análisis jurídico, **NO** son susceptibles de ser reclamados vía queja ante la Comisión Nacional.

Lo cual, pese a que nos parece lógico puesto que para recurrir las resoluciones de referencia están previstos otros medios de defensa, no nos parece justo ya que entonces las únicas resoluciones que se podrían atacar vía queja ante la Comisión son los decretos, (resoluciones de trámite que no afectan el desarrollo del proceso.)

La última pero más importante de las limitaciones Constitucionales que revisaremos la encontramos en el párrafo segundo del artículo en comento, al señalar que: " Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, **no vinculatorias** y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas."

Este tema ya ha sido agotado durante el capítulo anterior, no obstante no podemos dejar de mencionarlo aquí, si de limitaciones constitucionales se trata ya que, la CNDH no puede conocer quejas en materia laboral, electoral, ni jurisdiccional, únicamente puede hacerlo cuando de actos u omisiones de naturaleza administrativa se trate, pero ello finalmente de nada sirve, toda vez que, sus resoluciones carecen de todo imperio a efecto de ser acatados, es decir, las autoridades no tienen una obligación real de acatar sus recomendaciones puesto que **legalmente** nada las puede obligar.

Es absurdo prever en nuestro orden jurídico una institución, a la cual se le encarga una de las más importantes tareas en la vida política de cualquier democracia moderna: la defensa de los Derechos Humanos, y simple y sencillamente no se le faculte **jurídicamente**, para que pueda solucionar los problemas a los que se enfrenta en ejercicio de sus funciones. Es igualmente absurdo suponer que en un país donde se comienza muy lentamente a abrir paso la cultura de los Derechos Humanos, son simples resoluciones que bien pueden tener sustento moral, tal vez político, pero de ninguna manera Jurídico; con las que se pretenda acabar con las violaciones a los Derechos Fundamentales cometidas por servidores

públicos que están investidos con exceso de poder o peor aún, con inmunidad como es el caso de nuestros distinguidos legisladores.

La falta de recursos y medios coactivos para hacer que las autoridades responsables, que violan los Derechos Humanos, se obliguen a cumplir con las recomendaciones que emite este organismo, limita en su totalidad el objeto para el cual se crea: (conforme el Art. 2 de la Ley de la Comisión "... *la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden Jurídico mexicano*")

Al no tener competencia la CNDH en esos asuntos, ni los medios para realizar su trabajo, peligra no sólo su función esencial, sino que además desvirtúa así la credibilidad que ha obtenido el genuino Ombudsman, y del cual nuestro país se supone "tiene gran influencia".

Ante la difícil situación que enfrentamos los mexicanos, tanto de crisis social, moral como económica, resulta pues insuficiente nuestro sistema judicial, ya que, la impunidad rebasa en gran medida a éste.

La existencia de la Comisión debería aprovecharse con acierto, reforzándola con mayores facultades indirectas para no terminar con el principio de la división de poderes que rige nuestro sistema jurídico, porque es más que evidente que **NO** basta con fuerza moral y publicidad para evitar abusos de poder. Por el contrario debe dotársele de Poder sancionador para que de este modo cualquier autoridad o servidor público que cometa cualquier violación se vea comprometido en verdad a colaborar con ella, así como a reparar el daño que llegue a causar; a demás de la sanción

económica o la destitución de su cargo y por supuesto la sanción pública o social para la Institución de que se trate.

Creemos que es necesario aclarar que no pretendemos que la Comisión Nacional se convierta en un Tribunal, ni en ninguna instancia judicial. Si no más bien se pretende que por el simple hecho de que es un órgano protector de los Derechos Humanos, debe conocer de todas las violaciones de éstos que cometa cualquier autoridad o servidor público.

Para sustentar lo anterior dentro de nuestras propuestas en el apartado correspondiente sugerimos, que la CNDH sirva de enlace con el Poder Judicial, para previos y verificados los supuestos que al efecto señalamos sea un fallo judicial y no la voluntad de una autoridad la que decida cuando una recomendación se cumple y cuando no.

4.2. - RAZONES A FAVOR DE QUE LAS RECOMENDACIONES QUE EMITE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TENGAN CARÁCTER OBLIGATORIO PARA LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y SUS AUTORIDADES DEPENDIENTES.

Quizás con lo hasta ahora expuesto hemos insinuado aunque de forma involuntaria y debemos recalcarlo, la descalificación de los organismos protectores de los Derechos Humanos, tal, no ha sido nuestra intención y tal vez parezca contradictorio mencionarlo ahora puesto que en los dos capítulos precedentes hemos hecho hincapié en señalar sus múltiples limitaciones y evidenciar su poca, pero muy poca eficacia, sin embargo, lo

único que intentamos es sugerir que si lo queremos es lograr erradicar los abusos y arbitrariedades de las autoridades y garantizar el respeto de los Derechos Humanos por parte de los servidores públicos, debemos echar manos de todos los medios con que contamos y que prevé nuestro orden jurídico.

Es evidente que el sistema jurisdiccional de protección a los Derechos fundamentales contemplados en la Constitución y a cargo del Poder Judicial, debido a sus múltiples problemas estructurales y a la excesiva carga de trabajo no se da abasto para la pronta impartición de justicia que se supone está obligado a brindar.

Además, en algunos casos la complejidad técnica que requiere la formulación de las promociones, el elevado costo que ello representa cuando se decide contar con los servicios de un profesional perito en la materia, pero sobre todo el tiempo que tarda en resolverse cualquiera de estos medios de defensa en definitiva; son todos éstos, factores que inciden en que se vuelva verdaderamente inaccesible para el ciudadano promedio obtener a la justicia que se supone el Estado tiene la obligación de garantizar.

El objeto esencial del presente punto, es simplemente hacer notar que si en nuestro sistema legal se contempla la existencia de organismos que tienen como principal objetivo la protección de los Derechos Humanos, no tiene sentido imponerles exacerbadas limitaciones que lejos de beneficiar perjudican el desarrollo y actuación de los mismos y en algunos casos

entorpecen las investigaciones que al efecto realizan las autoridades encargadas de impartir justicia.

Por el contrario, debe aprovecharse su existencia y si se hace evidente como es el caso, que en el marco de su regulación actual no brindan los resultados esperados, pues no queda otra que actuar en consecuencia, y por ende, promover las reformas necesarias que permitan elevar la eficacia de este tipo de instituciones, a efecto de que se vuelvan realmente útiles y no el ornato que representan actualmente.

Casos como por ejemplo:

La situación de los asesinatos y secuestros de mujeres en Ciudad Juárez y en la ciudad de Chihuahua es una de las muestras más crudas de la **violencia y discriminación** que viven las mujeres del país; la situación del campo mexicano, en donde una de cada cuatro personas vive en las zonas rurales, se constata una realidad lacerante: la mayoría de las personas que allí habitan está en condiciones de **pobreza** y un buen número de ellas en situación de **pobreza extrema**.

El impacto del libre comercio sobre el medio ambiente ha sido devastador. Los proyectos de "desarrollo" que los grandes capitales mundiales están llevando a cabo en nuestro país no ofrecen alternativas que propicien **mejores condiciones de vida** para la población ni **el cuidado de los recursos naturales y la biodiversidad** que conforman una de nuestras mayores riquezas.

La situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México es uno de los temas de mayor relevancia, debido a la falta de políticas públicas que den **cumplimiento a los compromisos internacionales** adquiridos por el gobierno. Asimismo, **la falta de acatamiento de las recomendaciones emitidas** por los organismos internacionales en la materia, como es caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es preocupante, pues son ya cuatro años, que han transcurrido desde que se emitieron.

Adicionalmente, **la falta de recursos jurídicos adecuados y efectivos para su protección** y **la falta de aplicación de los instrumentos internacionales** en la materia, en ausencia de legislación interna, está generando que las organizaciones acudan con mayor frecuencia a los organismos internacionales de protección, a fin de manifestar la grave situación que se vive en México, especialmente en temas como **educación, alimentación, vivienda, seguridad social y salud**, reflejada principalmente en las poblaciones rurales pero ¡de qué sirve! Si con cantaletas tontas como la de que se atenta contra la soberanía sirven de excusa para no hacerles caso.

Cientos de mexicanos considerados presos o perseguidos políticos y de conciencia han vivido **torturas, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y cárceles clandestinas**. Los órganos de la ONU y la OEA han recibido múltiples denuncias de violaciones y han constatado la falta de respuesta efectiva a las recomendaciones enviadas.

En México, se pueden violar los Derechos Humanos, respetando la ley interna: reformas penales que facultan al Ministerio Público para intervenir las comunicaciones; para negar el derecho a la libertad bajo fianza; criminalización de la protesta social; **fabricación de delitos**; abogados que se corrompen, **expedientes mutilados a favor o en contra de los procesados**, según si cooperaron o no con las autoridades; y participación de múltiples corporaciones en las que con frecuencia quienes realizan la detención son personas distintas a las que firman el parte informativo, hacen de la prisión una de las formas de **represión** que garantiza impunidad.

La **tortura** en México es normalmente cometida por servidores públicos de las procuradurías, generalmente policías judiciales, tanto estatales como federales. Sin embargo, se han registrado actos de tortura cometidos también por miembros del ejército federal, de policías migratorios y de elementos de seguridad pública.

La situación de los pueblos indígenas en México y la **discriminación** de que son objeto son situaciones peligrosamente preocupantes.

Acaso mejores condiciones de vida, el cuidado de los recursos naturales y la biodiversidad, el cumplimiento a los compromisos internacionales, educación, alimentación, vivienda, seguridad social, salud y **TRABAJO**, es mucho pedir, si son todas estas, **OBLIGACIONES**, que se supone el Estado tiene el deber de garantizar.

Violencia, discriminación, pobreza, torturas, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y cárceles clandestinas, fabricación de delitos expedientes mutilados a favor o en contra de los procesados, represión y tortura, no son ficción, son una realidad cruel, pero finalmente REALIDAD de nuestro México que transita hacia la democracia a decir de nuestro ilustre presidente. Pero también son tales conductas razones legítimas para reclamar que los cuerpos protectores de los Derechos Humanos hagan su trabajo y tengan injerencia real en la voluntad de la autoridades para acatar sus recomendaciones, para exigir su real eficacia y no los espejismos que hasta ahora nos han tratado de hacer creer.

Creemos que razones a favor para que las recomendaciones que emite la CNDH, tengan un carácter obligatorio, no sólo se aplican como se deduce de lo ya expuesto para la dependencia hacendaria como consideramos en un inicio, por el contrario, estamos convencidos de que la problemática aquí expuesta corresponde a la generalidad de la Administración pública.

Más razones que las expuestas con antelación serían meros formalismos, sin embargo, podemos argumentar para apoyar la obligatoriedad de estas recomendaciones que además de la obvia disminución de violaciones a los Derechos Humanos se obtendrían los siguientes beneficios:

- ✓ No pretendemos ser materialistas, pero no nos parece justo que nuestro dinero, se gaste en salarios, servicios y en general en el mantenimiento de un organismo inútil para la sociedad que lo mantiene, por lo que es sólo si la efectividad de este ente se eleva y logra su cometido como se justificará su partida presupuestal.

- ✓ Al elevar esa efectividad se lograría a la vez tener un medio real de control para los actos de autoridad, y por ende, de abusos por parte de servidores públicos que como pretexto de sus funciones y facultades coartan los derechos fundamentales de las personas.
- ✓ De la misma forma al demostrar su efectividad, el reclamo de su intervención se elevaría puesto que su procedimiento para interponer una queja es mucho más sencillo y flexible como ya explicamos en el apartado correspondiente, lo que redundaría además, en una coadyuvancia con el Poder Judicial reduciendo en alguna medida la carga de trabajo de los medios jurisdiccionales clásicos de protección a los Derechos Humanos.
- ✓ Se fomentaría de este modo, la cultura de los Derechos Humanos entre los servidores públicos y autoridades del país, que como hemos explicado no han mostrado la mejor intención para acatar las recomendaciones de este tipo de organismos, lo cual redundaría en que la intervención de los mismos no se tomará a la ligera y en consecuencia se considerará seria la obligación de colaboración con ellos y no como sucede en la actualidad.
- ✓ Finalmente se ganaría credibilidad y sobre todo respeto de parte de todos los sectores del país que hasta ahora descalifican a este tipo de organismos, dando en consecuencia realce a la figura del genuino Ombudsman escandinavo.

Creemos firmemente que éstas no son sólo palabras, consideramos que con las reformas apropiadas todo lo aquí expuesto lograría concretarse en hechos que mejoraran la impartición de justicia que tenemos actualmente,

por lo que para lograrlo sugerimos las siguientes propuestas que lograrían lo aquí expuesto.

4.3. - PROPUESTAS:

Durante el desarrollo del presente trabajo tratamos en todo momento de hacer énfasis en las múltiples problemáticas y limitaciones que enfrenta el Ombudsman nacional con motivo de sus funciones, abordándolas desde diferentes ópticas y cuestionándolas según nuestro criterio; es así como de los múltiples análisis realizados a los diversos factores que inciden en la ineficacia de este organismo, como concluimos que estamos en presencia de un elefante blanco, es decir de una instancia que está ahí, pero no sirve sino sólo para dar realce político al país ante la opinión internacional y para tener una partida más en el presupuesto de egresos que no se justifica, evaluándola desde el factor costo-beneficio.

En el ámbito interno, los números hablan por sí mismos, es más que evidente y no importa lo que argumenten las autoridades al respecto; no se necesita ser prodigio para deducir que la eficacia de este organismo es casi nula, ya que si 3184 quejas son presentadas anualmente, es ridículo pensar que de todas ellas sólo 49 concluyan con recomendación. Y peor aún es que; de esas 49 recomendaciones emitidas, sólo 5 de las autoridades señaladas como responsables y a las cuales están dirigidas estas recomendaciones, están dispuestas a cumplirlas cabalmente, es indiscutible que la justicia administrativa que se supone debe impartir la Comisión es nula e ineficaz en las condiciones legales que guarda actualmente el referido organismo.

En este sentido y dadas las explicaciones anteriores, comprendemos que no únicamente se trata de señalar el problema, sus causas y sus repercusiones públicas, sabemos que tenemos la obligación y el compromiso de tratar de hacer alguna contribución que permita una solución factible y eficaz del problema aquí planteado.

Es por lo que con las siguientes propuestas de reformas constitucionales legales y reglamentarias buscamos darle coherencia a la solución que planteamos. Ello con miras a que la efectividad de este organismo como instancia protectora de los Derechos Humanos, sea real y no la utopía que actualmente nos han tratado de vender con sus informes y comerciales.

La solución que proponemos básicamente gira en el sentido de que sea un fallo judicial de la Corte por medio de sus Salas y no la voluntad de las autoridades responsables como ha sucedido hasta ahora, las que determinen, cuándo es que una recomendación debe ser obedecida y cuando no. De este modo aseguramos que cuando se acude a este organismo en busca de justicia, se tenga la certeza de que si realmente han sido conculcados los derechos fundamentales de los quejosos se obligará a la autoridad responsable a resarcir el daño causado con motivo de su actuar.

Como expusimos en líneas precedentes, no apostamos por convertir a la Comisión Nacional en una instancia judicial, más bien, proponemos que dicho organismo en coordinación con el Poder Judicial de la Federación, más concretamente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación por

conducto de sus Salas sean las que determinen sobre la obligatoriedad de una recomendación para cualquier autoridad.

Tal vez pueda sonar anómala para algunos ésta propuesta, sin embargo, no creemos que lo sea tanto, ya que es de una manera muy similar como se consigue que se ejecuten las sentencias de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo (acudiendo ante una autoridad judicial) cuando a la parte a la que la sentencia le es adversa se muestra reacia para cumplir con el proveído de mérito, pero en el marco de nuestro proyecto de reforma nosotros lo proponemos en otros términos que iremos explicando conforme al desarrollo de las propuestas, bástenos por ahora expresar que para lograrlo es en primer término necesario conseguir lo siguiente:

4.3.1. - REFORMA AL ARTÍCULO 102, APARTADO B, EN SUS PFOS. 1, 2 y 3 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, A LOS ARTÍCULOS 6 FRAC. III, 7, FRAC. III, 46 Y 47 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Y AL ARTÍCULO 137 DE SU REGLAMENTO INTERIOR.

En esta primera parte de nuestro proyecto de reformas, buscamos en primer instancia eliminar las limitaciones competenciales, tanto constitucionales como legales, que tanto hemos cuestionado y a las que nos referimos al inicio del presente capítulo, ya que acorde con lo que hemos expuesto hasta ahora y si pugnamos por la intervención real y efectiva de la Comisión Nacional, para lograrlo, es menester deshacernos de toda las limitaciones que restringen su actuar.

Los dispositivos legales que proponemos reformar actualmente preceptúan en lo conducente lo siguiente, y al efecto en esta primera propuesta proponemos suprimir el texto marcado en "negritas".

Artículo.- 102

A...

*B. El congreso de la unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara 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.*

Consideramos que el hecho de encasillar a este organismo para conocer únicamente de actos u omisiones de naturaleza administrativa limita y restringe seriamente su campo de actuación, por lo que proponemos que el texto "**de naturaleza administrativa**" sea suprimido manteniendo únicamente la limitación para conocer de los actos u omisiones del poder judicial ya que para este efecto y como hemos señalado en otros puntos, existen para recurrir este tipo de actos otros medios de defensa también contemplados en el orden constitucional, como es el caso del Juicio de Amparo. Por lo que el contenido del párrafo a que hacemos referencia del dispositivo legal señalado debe quedar simplemente como sigue:

B. El congreso de la unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que

conocerán de quejas en contra de actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, que violen estos derechos.

Las faltas administrativas previstas para los particulares se traducen en una conducta que altera el orden público sin dañar gravemente las propiedades o la salud de las personas. Es el caso, por ejemplo, de tomar bebidas alcohólicas u orinar en la calle.

Sin embargo, no es el caso de las faltas u omisiones administrativas cometidas por los servidores públicos, que bien pueden en el peor de los casos, verse traducidas en actos que atentan contra la libertad de una persona de manera injustificada o ilegal, es claro que con la omisión del texto que pretendemos suprimir, lo que único que se espera es ampliar la esfera de acción de este organismo, de ninguna manera menospreciando la importancia de los actos u omisiones que investiga en la actualidad dicho organismo.

Por cuanto hace al segundo párrafo del numeral en cita, lo que se intenta es erradicar la causa de ineficacia del organismo que se estudia, ya que el referido dispositivo actualmente está contemplado al tenor literal siguiente:

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas

Como hemos reiteradamente señalado, el hecho de que las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional aparezcan como no

vinculatorias dentro del texto constitucional es la principal causa de que las autoridades tomen a la ligera el compromiso de colaboración a que se supone están obligadas con este organismo, ya que es su voluntad la que determina no sólo, cuando están dispuestas a cumplir tales recomendaciones sino además, la forma de hacerlo, por lo que cuando se llegan a cumplir estas recomendaciones en la mayoría de los casos se hace de forma deficiente.

Por lo que con la reforma que proponemos eliminamos este problema, no dejando espacio a que las autoridades se nieguen válidamente a cumplir con tales resoluciones, argumentando que según la Constitución no se puede exigir su cumplimiento.

Dadas las explicaciones anteriores proponemos que dicho texto se mantenga en los siguientes términos:

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas

De esta manera, dejamos abierta la posibilidad de que se acuda ante una autoridad judicial, como es el caso de nuestra propuesta, a denunciar la no aceptación injustificada de una recomendación, para que ésta, califique si procede o no su cumplimiento así como la reparación del daño que en Derecho corresponda.

Por cuanto hace a la descalificación de que es objeto este organismo para conocer de asunto de naturaleza laboral y electoral, también nos

pronunciamos en contra; sin embargo, para emitir un pronunciamiento más exacto, debemos verificar lo que establece el texto actual del citado artículo, el cual se expresa como sigue:

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

Razones para pronunciarnos en contra, ya las hemos enunciado al inicio del presente capítulo, sin embargo, bástenos decir que es ridículo y absurdo mantener dicha limitación genérica competencial en áreas donde son evidentes las violaciones a los Derechos Humanos, la compra de votos y el abuso de que son objeto menores indígenas por parte de explotadores, que se aprovechan de la necesidad que aqueja al país, ambas conductas son violatorias a todas luces a los Derechos Humanos, pero también son razones innegables para suprimir esta limitación que no tiene razón de ser.

El referido numeral debe quedar expresado únicamente en los siguientes términos:

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos jurisdiccionales.

El hecho de mantener la limitación de conocer sobre asuntos jurisdiccionales puede explicarse por sí misma, toda vez que para atacar este tipo de asuntos, tenemos una serie de medios de defensa previstos por la Constitución y seguidos ante el Poder Judicial de la Federación.

Pero si se quisiera también fiscalizar el comportamiento del poder judicial, bien podría hacerse turnando el expediente al órgano encargado de la vigilancia y disciplina de éste Poder, que para el caso en concreto es el Consejo de la Judicatura Federal; aunque honestamente creemos que si bien en teoría suena bien, en la práctica esto no serviría de mucho toda vez que si bien es cierto que el Consejo de la Judicatura tiene entre sus facultades la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal. Sin embargo, sus funciones se han visto severamente limitadas por la misma conformación del Consejo, dado que, de los siete miembros que la integran, cuatro de ellos, incluyendo al Presidente; que a su vez es Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación provienen del mismo Poder Judicial Federal y son nombrados directamente por los Ministros de la SCJN. Por lo tanto, existe una tendencia a encubrir y justificar las faltas que cometen los magistrados y jueces federales en el desarrollo de su trabajo. Por tal motivo, los juzgadores incompetentes o corruptos gozan de la impunidad que les facilita la ineficacia de este órgano de vigilancia.

Por otra parte y para dar coherencia con nuestro proyecto, se hacen evidentes la reforma a los siguientes artículos de la Ley de la Comisión Nacional que en lo conducente señalan las mismas limitaciones que hemos venido explicando y que reiteramos son necesarias suprimir, por lo que de la misma manera que en el supuesto anterior, lo que proponemos es suprimir los textos marcados con "negritas"

Artículo 6.- la Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

III.- formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado b, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 7.- la comisión nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I.-actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;

II...

III.-conflictos de carácter laboral; y

Por lo que acorde con nuestras sugerencias los mismos numerales quedarían expresados en los siguientes términos:

Artículo 6.- la Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

III.- formular recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 7.- la comisión nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I.-DEROGADA;

II...

III.-DEROGADA; y

Cuestión diferente, es el replanteamiento del artículo 46 de la Ley, que al tenor actual enfatiza la no obligatoriedad de las recomendaciones, este numeral no requiere suprimir texto por el contrario requiere unas pequeñas adiciones y además exige para dar coherencia a nuestra propuesta la implementación del mecanismo al cual se ajustará la autoridad que se niegue a aceptar una recomendación, caso para el cual se propone la creación del artículo 46 bis y 46 Ter que ubicaran dicho supuesto.

El citado artículo **actualmente** preceptúa lo siguiente:

Artículo 46.- la recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informara, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. Entregara, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite.

Con las reformas que proponemos quedaría expresado de la siguiente forma:

*Artículo 46.- la recomendación será pública y en **ese momento y por si misma no tendrá** carácter imperativo para la autoridad o servidor publico a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, **hasta ese momento** no podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese*

*presentado la queja o denuncia **sin anuencia de la autoridad responsable.***

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta o no dicha recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite

Con lo anterior y como vemos; simplemente se trata de hacer sabedora a la autoridad que en ese momento y sin su voluntad la recomendación no es obligatoria, pero queda abierta la posibilidad de que sí lo llegue a ser como es nuestra intención, en el segundo párrafo simplemente se espera que la autoridad haga oficial su respuesta sobre la aceptación de la recomendación.

Otro dispositivo que pretendemos reformar es el comprendido en el artículo 47 de la Ley que actualmente preceptúa lo siguiente:

Artículo 47.- En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la comisión nacional, no procederá ningún recurso.

A este respecto creemos pertinente que el artículo en cita quede modificado en los siguientes términos:

Artículo 47.- En contra de las recomendaciones, no procede inconformidad. En caso de presentarse alguna, la recomendación se entenderá por no aceptada, por lo que dicha inconformidad deberá sustanciarse acorde con lo preceptuado en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cuanto a los demás acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

Esta reforma plantea una situación desventajosa para la autoridad, al obligarla aceptar en su totalidad los términos de una recomendación sin opción a negociación, con ello lo que se pretende es tener un mayor índice de arreglos voluntarios durante el proceso conciliatorio, lo cual redundaría en que más quejas se arreglen antes de llegar a la Recomendación y ante a la Corte.

Quizás en primer instancia tal reforma suene y parezca arbitraria, sin embargo consideramos que la misma Ley lo es en otros muchos aspectos beneficiando a los sectores privilegiados de la sociedad.

Por otra parte y para dar coherencia con la disposición anterior, dentro del reglamento de la Comisión, más concretamente el artículo 137 actualmente previene el supuesto para cuando una autoridad acepte dar cumplimiento a las recomendaciones y se limita únicamente a enunciar que cuando no sea aceptada tal, ello se hará del conocimiento de la opinión pública quedando lo anterior expresado actualmente de la siguiente manera:

Artículo 137. La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no.

En caso negativo, así se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso afirmativo dispondrá de un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de que la recomendación ha sido cumplida.

Cuando a juicio del destinatario de la recomendación el plazo al que se refiere el artículo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, así lo expondrá de manera razonada al presidente de la comisión nacional, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la recomendación.

Acorde con nuestras propuestas tal dispositivo legal, enunciaría el procedimiento a seguir para el caso de negativa a las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional, quedando entonces precisado en los siguientes términos:

Artículo 137. La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no.

En caso negativo y si del análisis del informe a que hace alusión el artículo 46 bis. de la Ley, no se desprende ninguna de las causas ahí señaladas que justifique fehacientemente la negativa para el cumplimiento de la recomendación se procederá como sigue:

I.- Se hará del conocimiento de la opinión pública inmediatamente la negativa de la autoridad para cumplir la recomendación.

II.- Se turnará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fundamento en el artículo 21 de la Ley orgánica del Poder Judicial el expediente completo que deberá contener las pruebas, informes, documentos y cualquier otra actuación recabada por los visitadores y el personal de la Comisión Nacional que sirva de sustento para demostrar la violación a los Derechos Humanos que ahí y ante ésta se denuncian.

III.- Se dará parte a la Secretaría de la Función Pública efecto de que se destituya al servidor público implicado en el caso, ello con fundamento en el artículo 15 fracción III, en relación con el artículo 8 fracciones I y XIX todos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En caso afirmativo dispondrá de un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de que la recomendación ha sido cumplida.

Cuando a juicio del destinatario de la recomendación el plazo al que se refiere el artículo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, así lo expondrá de manera razonada al presidente de la comisión nacional, estableciendo

una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la recomendación.

4.3.2. - ADICIÓN A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN SU ARTÍCULO 21, FACULTANDO A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PARA CONOCER Y DECIDIR SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Hasta ahora hemos propuesto que corresponda a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las que decidan sobre la obligatoriedad de las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sin embargo, en este punto creemos prudente justificar el por qué creemos necesario lo anterior, así como ofrecer una explicación de los beneficios que se obtendrían si tal reforma tuviere efecto.

Actualmente y como hemos explicado ya en reiteradas ocasiones en el marco legal actual es decisión discrecional de las autoridades aceptar o no una recomendación emitida por la CNDH, esto toda vez que por ser éste un órgano formal y materialmente administrativo sus resoluciones carecen de imperio a efecto de ser obedecidas.

En nuestra estructura legal las únicas resoluciones que pueden ser susceptibles de obligarse a cumplir, aun en contra de la voluntad de a quien van dirigidas son las sentencias (resoluciones emitidas por los órganos del

Poder Judicial), siendo éstos órganos los enunciados en el artículo 94 de la Constitución.

Normalmente, la excesiva dilación para que un asunto sometido al análisis de estos órganos se resuelva en definitiva, se debe a que cada resolución emitida durante un proceso puede ser recurrida las veces que la Ley aplicable al caso lo permita, siendo por lo general estas, tres instancias; lo cual se ve traducido en excesiva carga de trabajo para los tribunales y una extenuante espera para quien acuda a estas instancias en busca de justicia. Con lo expuesto dentro de capítulos precedentes se entiende y es claro que cuando una recomendación es emitida, es debido a que la autoridad responsable ha mostrado un desinterés total y evidente por enmendar su falta, que para esas alturas; ya ha sido comprobada con las investigaciones, pruebas, documentos y declaraciones recabadas por los visitantes de la Comisión.

Ahora bien, creemos que de someter a consideración la obligatoriedad de una recomendación a alguno de los órganos del Poder Judicial, deberá ser a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por conducto de sus Salas, ello por dos razones principalmente:

- A).- Su jerarquía de máximo Tribunal, lo cual se traduce en celeridad en el proceso, toda vez, que no habrá medios de impugnación para sus resoluciones y por ende tardanzas excesivas.
- B).- Esta segunda razón más que jurídica es lógica; y basa en la premisa de que cuando una autoridad es consciente que ha cometido alguna violación a los Derechos Humanos, también lo será de que si se niega a acatar la recomendación será nuestro máximo Tribunal quien decida sobre su obligatoriedad y no ella y

por ende de no aceptar dicha recomendación se arriesgará a lo siguiente:

- ∇ .- La destitución del servidor público responsable, ello acorde con lo que previene la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- ∇ .- La sanción pública y económica para la institución como tal, lo cual de ninguna manera agradará al titular de la dependencia de que se trate porque evidenciará su errático desempeño.
- ∇ .- La reparación del daño cometido. Tasándose este por lo general de forma pecuniaria, conforme lo dispuesto en el artículo 33 último párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos

Consideramos que dadas las circunstancias anteriores las autoridades, deberán tomar con seriedad la labor que realiza la CNDH, adoptando en consecuencia una postura acorde con lo que ese organismo representa y no como sucede actualmente; por tanto, prevemos que en estas condiciones habrá un mayor índice de arreglos durante el proceso conciliatorio así como una tendencia a disminuir las arbitrariedades cometidas por los funcionarios públicos.

Con estas consideraciones sólo hemos tratado de justificar el porqué de nuestra propuesta, por lo que para entrar en materia, nuestro proyecto se sustenta y la apoyamos en lo que establece el artículo 94 de la Constitución en sus párrafos 5º y 7º que señalan lo siguiente:

Artículo 94

La competencia de la suprema corte, su funcionamiento en pleno y Salas, la competencia de los tribunales de circuito, de los juzgados de distrito y del tribunal electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del poder judicial de la federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta constitución establece.

El pleno de la suprema corte de justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la corte, así como remitir a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

De lo anterior se colige que será la ley y los acuerdos generales los que establecerán la competencia y distribución de los asuntos que deberá conocer la Corte con el requisito de que sea acorde con las bases que establece la misma Constitución pero en ningún momento se limita o restringe que sólo podrá conocer de esos asuntos partiendo de la tesis de que lo que no está prohibido esta permitido, por lo que podemos concluir que nada limita que la Corte no pueda conocer del asunto planteado en nuestra propuesta.

Toda vez que la Ley Orgánica del Poder Judicial es la que determina la Competencia de los órganos que integran ese poder, es justamente esta la razón por la cual dentro del artículo 21 proponemos una adición a las facultades de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nuestra adición se expresa en los siguientes términos:

Artículo 21. -Corresponde conocer a las Salas:

Fracción XII.- A petición fundada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá conocer de las recomendaciones no aceptadas por los servidores públicos de la Administración Pública Federal, con el fin de decidir sobre su obligatoriedad.

4.3.3. - ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 46 BIS. Y 46 TER. DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, QUE EXPLICARÁN EL PROCEDIMIENTO PARA EL CASO DE NEGATIVA A LA ACEPTACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN A EFECTO DE QUE SE CONSIGA SU OBLIGATORIEDAD.

Dentro de las reformas que propusimos inicialmente, explicábamos la necesidad de suprimir del artículo 46 de la Ley, la no obligatoriedad tajante de las recomendación así como el mecanismo que ubicaría el supuesto para el caso de que una autoridad se negara a aceptar una recomendación emitida por la CNDH y las bases a las que debería sujetarse tal negativa para poder ser válidamente aceptada.

Es así como en su oportunidad nuestra propuesta de reforma al citado numeral quedo expresada en los siguientes términos:

*Artículo 46.- la recomendación será pública y en **ese momento y por sí misma no tendrá** carácter imperativo para la autoridad o servidor publico a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, **hasta ese momento no podrá anular, modificar o dejar sin efecto** las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese*

presentado la queja o denuncia sin anuencia de la autoridad responsable.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informara, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta o no dicha recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite.

Ya ha quedado debidamente explicado lo que se espera con tal reforma, ahora bien, el mecanismo que buscamos implementar para solucionar como se procederá en el supuesto de negativa de aceptación a una recomendación toma forma expresándose con el proyecto de adición que proponemos a continuación materializándose en los artículos 46 Bis y 46 Ter. que quedan expresados en los siguientes términos:

46. Bis.- Para el caso de negativa en la aceptación de la recomendación, se solicitará un informe a la autoridad responsable, en el cual, se deberá justificar y fundamentar su imposibilidad, para dar cumplimiento a la recomendación. Dicho informe deberá ser presentado 10 días a partir de que notificó su determinación a no dar cumplimiento a su recomendación, el informe sus razonamientos y fundamentos será calificado por el presidente de la comisión, sólo aceptándose, aquellos argumentos y fundamentos, que por

su trascendencia acarreen peligro para la seguridad nacional o un grave perjuicio a la nación.

Entendiéndose por éstos aquellos que de conocerse y hacerse públicos interrumpirían o retrasarían las actividades que sustentan el desarrollo financiero, político y legal del país.

46. Ter.- De otra manera y no encontrándose en el supuesto del último párrafo del artículo anterior, frente a la negativa injustificada de la autoridad señalada como responsable para aceptar una recomendación se actuará conforme lo previene el artículo 137 del reglamento de la Comisión.

Con las reformas aquí propuestas, esperamos erradicar los casos de negativa a la aceptación de las recomendaciones que emite el Ombudsman Nacional, partiendo de la tesis de que las autoridades implicadas en este tipo de violaciones preferirán llegar a una amigable composición entre ellas y la parte quejosa antes de llegar a la Corte, toda vez que si insisten en su negativa, se verán obligados no sólo a cumplir con la recomendación, sino que además:

- ❖ El servidor público señalado como responsable será destituido conforme lo dispone la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- ❖ De así determinarlo la Corte, se impondrá además la reparación del daño, pudiendo hacerse consistir ésta en una sanción económica a

favor del quejoso que haya sufrido el perjuicio derivado del actuar ilegal de la autoridad.

- ❖ La institución implicada será sancionada no sólo pública sino también económicamente.

De esta forma creemos también que la CNDH justificaría no únicamente su existencia sino su partida presupuestal haciendo algo por la sociedad que la mantiene y no siendo únicamente la carga que en la actualidad es, dependiendo en todo momento de la buena voluntad de las autoridades que se estiman responsables y abusando éstas de la falta de atribuciones que aquella padece.

Conclusiones.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El límite del poder ha sido históricamente una preocupación de los grandes pensadores y juristas del mundo, quienes a través de su ideario han sugerido instrumentos e instituciones de diversa índole para evitar quebrantamientos a los Derechos Fundamentales del hombre. Es así como una preocupación fundamental para todas las actuales democracias, la constituyen precisamente la defensa de los Derechos Humanos, tendencia que empieza a germinar como consecuencia de los pobres resultados conseguidos por la normatividad interna de las naciones durante la segunda conflagración mundial, incapaz de impedir las atrocidades por todos conocidas.

SEGUNDA.- Los Derechos Humanos son: un conjunto de garantías inherentes, indivisibles, interdependientes y mínimas, que pertenecen a las personas por el sólo hecho de serlo, sin que factores como su nacionalidad, preferencia sexual, credo, sexo o condición económica debieran importar para asegurar su respeto.

El respeto a estos derechos es una obligación a cargo del Estado, los mismos están reconocidos en la Constitución bajo la denominación de Garantías Individuales y en algunos otros de sus artículos, en consecuencia están garantizados por las leyes mexicanas y protegidos por el Derecho internacional; por lo que es necesaria una capacitación para los integrantes del poder judicial respecto de los instrumentos internacionales que ratifica México en la materia.

TERCERA.- En el Estado mexicano tenemos una concepción dualista Estado-sociedad, una separación tajante en la que la principal preocupación

de los constituyentes de 1917 radicó en consagrar un régimen de Garantías Individuales, y establecer los medios a través de los cuales los ciudadanos pudieran defenderse de las probables injerencias arbitrarias del Estado, pues se creía que sólo así podría lograrse y garantizarse el respeto a la libertad, a la igualdad y a la independencia.

CUARTA.- De las ideas anteriores han surgido dos formas para garantizar ese respeto: los medios jurisdiccionales y los no jurisdiccionales de protección a los Derechos Humanos.

Los medios jurisdiccionales de defensa de la Constitución se tramitan ante los órganos del Poder Judicial de la Federación en forma de juicio, cuyas resoluciones se distinguen por ser vinculatorias, obligatorias y coercibles, es decir, afectan directamente el problema planteado, constriñen a que se cumplan y en caso de no acatarse, el Estado obliga a hacerlo, por coacción, de ser necesario.

QUINTA.- Los medios **no** jurisdiccionales para defender la Constitución se traducen en el procedimiento llevado ante las comisiones públicas de Derechos Humanos, organismos autónomos creados por decreto de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, del 22 de enero de 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, con el objetivo primordial de proteger, observar, promover y divulgar los Derechos Humanos, previstos en el orden jurídico mexicano.

SEXTA.- La creación de la CNDH en México responde más a factores políticos y económicos que sociales, a presiones internacionales, concretamente de nuestro vecino del norte, ello con miras a finiquitar el proyecto que nos daría la entrada "al primer mundo": la firma del Tratado de Libre comercio. Así como por la necesidad de aparentar ante la comunidad

internacional **no** ser un país autoritario; es así pues, como se crea a inicios del periodo de gobierno del Licenciado Salinas de Gortari, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

SÉPTIMA.- La CNDH es un organismo que nació viciado, ello pudiéndose constatar con el decreto de creación donde se hacen evidentes situaciones que son notoriamente irregulares como: el reacomodo de funciones realizadas en el reglamento de dicho organismo, que no coinciden con las señaladas en el decreto de creación, es más, el reglamento crea nuevas facultades; lo que a todas luces resulta inaceptable.

Situaciones que han tratado de ser subsanadas con las reformas de 1999, sin embargo, ello únicamente ha evidenciado que darle autonomía presupuestaria y de gestión a éste organismo no es el problema real y de fondo.

OCTAVA.- La CNDH dista mucho de ser una institución eficaz de defensa de los Derechos Humanos en México, ello debido entre otras cosas: a sus múltiples limitaciones competenciales, a la imposibilidad de hacer efectivas sus recomendaciones, a la falta de cultura de respeto de los Derechos Humanos por parte de los Servidores públicos, a la falta de información de los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones, a la falta de corresponsabilidad para asumir sus papeles tanto entre gobierno como entre gobernados.

NOVENA.- Para lograr que la CNDH realmente cumpla con la finalidad para la que fue concebida, **urgente** reformas, es imperante en primer instancia; adecuar el marco constitucional de éste organismo, suprimiendo dos cosas: las limitaciones competenciales que la encasillan a conocer únicamente de asuntos de naturaleza administrativa y que lo excluyen de conocer de

asuntos electorales y laborales. Y en segunda instancia, eliminar la decisión de hacer sus resoluciones no vinculatorias, toda vez que ha quedado comprobado que los principios axiológicos que funcionan en otros países no son efectivos en el nuestro.

En consecuencia, el dispositivo legal antes invocado debe quedar contemplado de la siguiente forma:

Artículo 102.-

A...

B. El congreso de la unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos jurisdiccionales.

DÉCIMA.- A efecto de dar coherencia con lo planteado anteriormente, se hacen necesarias las siguientes reformas a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos humanos en los artículos: 6 frac. III, 7, fracciones I, III, a los artículos 46 y 47 que en lo conducente señalan las mismas limitaciones a que hacemos alusión en el inciso anterior. Por lo que en consecuencia los dispositivos legales anteriormente invocados deben quedar contemplados al tenor literal siguiente:

Artículo 6.- *la Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:*

III.- formular recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo

102, apartado b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 7.- la Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I.-DEROGADA;

II...

III.-DEROGADA;

Artículo 46.- la recomendación será pública y en ese momento y por sí misma no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, hasta ese momento no podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia **sin anuencia de la autoridad responsable.**

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta o no dicha recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite

Artículo 47.- En contra de las recomendaciones, no procede inconformidad. En caso de presentarse alguna, la recomendación se entenderá por no aceptada, por lo que dicha inconformidad deberá sustanciarse acorde con lo preceptuado en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cuanto a los demás acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

DÉCIMA PRIMERA.- También es necesario adecuar lo preceptuado por el artículo 137 del reglamento de la Comisión para prever las sanciones a las que se harán acreedores las autoridades que decidan dar una negativa injustificada para dar cumplimiento a una recomendación; Debiendo quedar tal numeral como sigue:

Artículo 137. La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no.

En caso negativo y si del análisis del informe a que hace alusión el artículo 46 bis. de la Ley, no se desprende ninguna de las causas ahí señaladas que justifique fehacientemente la negativa para el cumplimiento de la recomendación se procederá como sigue:

I.- Se hará del conocimiento de la opinión pública inmediatamente la negativa de la autoridad para cumplir la recomendación.

II.- Se turnará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fundamento en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial el expediente completo que deberá contener las pruebas, informes, documentos y cualquier otra actuación recabada por los visitadores y el personal de la Comisión Nacional que sirva de sustento para demostrar la violación a los Derechos Humanos que en él y ante ésta se denuncian.

III.- Se dará parte a la Secretaría de la Función Pública, a efecto de que se destituya al servidor público implicado en el caso, ello con fundamento en el artículo 15 fracción III, en relación con el artículo 8 fracciones I y XIX todos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En caso afirmativo dispondrá de un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de que la recomendación ha sido cumplida.

Cuando a juicio del destinatario de la recomendación el plazo al que se refiere el artículo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, así lo expondrá de manera razonada al presidente de la comisión nacional, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la recomendación.

DÉCIMA SEGUNDA- Se debe legitimar a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las recomendaciones no aceptadas injustificadamente por parte de las autoridades, debiéndose por consiguiente adecuar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los siguientes Términos:

Artículo 21. *-Corresponde conocer a las Salas:*

Fracción XII.- *A petición fundada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá conocer de las recomendaciones no aceptadas por los servidores públicos de la Administración Pública Federal, con el fin de decidir sobre su obligatoriedad.*

DÉCIMA TERCERA.- También se hace necesario adicionar los artículos 46 Bis. Y 46 Ter. Para explicar el procedimiento en el caso de una negativa injustificada a la aceptación de la recomendación emitida por la Comisión. Debiendo estos artículos preceptuar lo siguiente:

46. Bis.- *Para el caso de negativa en la aceptación de la recomendación, se solicitará un informe a la autoridad*

responsable, en el cual, se deberá justificar y fundamentar su imposibilidad, para dar cumplimiento a la recomendación.

Dicho informe deberá ser presentado 10 días a partir de que notificó su determinación a no dar cumplimiento a su recomendación, el informe sus razonamientos y fundamentos será calificado por el presidente de la comisión, sólo aceptándose, aquellos argumentos y fundamentos, que por su trascendencia acarreen peligro para la seguridad nacional o un grave perjuicio a la nación.

Entendiéndose por éstos aquellos que de conocerse y hacerse públicos interrumpirían o retrasarían las actividades que sustentan el desarrollo financiero, político y legal del país.

46. Ter.- De otra manera y no encontrándose en el supuesto del último párrafo del artículo anterior, frente a la negativa injustificada de la autoridad señalada como responsable para aceptar una recomendación se actuará conforme lo previene el artículo 137 del reglamento de la Comisión.

DÉCIMA CUARTA.- Atacando las limitaciones competenciales, dotando de obligatoriedad a las resoluciones emitidas por la Comisión e imponiendo sanciones ejemplares; creemos que el Ombudsman nacional estará en aptitud para cumplir con su cometido y ser de real utilidad a la sociedad a la que se supone sirve; y así dejar de ser el ornato que en la actualidad es, dependiendo en todo momento de la buena voluntad de las autoridades implicadas para colaborar con ella.

Bibliografía.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Sexta edición, Primer curso. Editorial, Porrúa Hermanos. Méx. 1998.
2. CARPIZO Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Segunda edición México siglo XXI 1978.
3. CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos. Editorial Porrúa, México 1981.
4. CARRIO GENARO, R. Los Derechos Humanos y su Protección. Editorial Abeledo Parrot. Buenos Aires Argentina 1989.
5. DE LA MADRID HURTADO, Miguel, El Ejercicio de las Facultades Presidenciales, Editorial. Porrúa Hermanos. México 1989.
6. DONELLY, Jack. Derechos Humanos Universales, Editorial Gernika, México 1989.
7. FÍX ZAMUDIO, Héctor. Comentarios A La Ley De La Comisión De Los Derechos Humanos Del Distrito Federal. Editorial Fondo de Cultura Económica.
8. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa Hermanos.
9. HERNÁNDEZ OCHOA, Ma. Teresa y Dalia, FUENTES ROSADO. Hacia una cultura de los Derechos Humanos. México 1991.
10. Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1955.
11. LAVINA, Félix. Sistemas Internacionales De Protección a los Derechos Humanos, Editorial de Palma, Buenos Aires Argentina.
12. MARQUET GUERRERO, Porfirio. Los Derechos Humanos La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Editorial Porrúa México 1975.

13. QUINTANA ROLDÁN, Norma, SABIDO PENICHE, D. Derechos Humanos, Editorial Porrúa hermanos 2001.
14. RÍOS VÁZQUEZ, Rodolfo. La Facultad Reglamentaria Del Presidente De La República, México 1991.
15. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa Hermanos, 1999.
16. SOBERANES José Luis. Informe 2002 de actividades a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Febrero del 2002. México.
17. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa.
18. TERRAZA CARLOS, R. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. Editorial. Porrúa Hermanos.
19. TRAVIESO, Juan Antonio. Historia de los Derechos Humanos y Garantías, Editorial Eliasta, Buenos Aires Argentina.
20. TROVEL Y SIERRA, Antonio. Los Derechos Humanos. Editorial. Tecnos Madrid 1968.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Fiscal de la Federación.
3. Ley de Amparo.
4. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
7. Ley Orgánica de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
8. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

9. Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
10. Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
11. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

OTRAS FUENTES.

1. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho constitucional, Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa Hermanos.
2. Diccionario Jurídico Espasa, Madrid 1992.
3. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones jurídicas / UNAM. Voz Derechos Humanos.
4. Enciclopedia Universal Espasa Calpe, Editorial Espasa-Calpe, Bilbao Madrid, Voz Reglamento.