



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLAN"**

El juicio Político como un mecanismo político y social para sancionar al Servidor Público que injustificadamente no acepte una Recomendación de la CNDH.

**SEMINARIO - TALLER
EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE: LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
SALVADOR ESPINOSA BARRON**

ASESOR: LICENCIADO JUAN ANTONIO DÍEZ QUINTANA

NAUCALPAN, MEXICO

NOVIEMBRE DE 2006





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

DEDICO Y AGRADEZCO

En primer lugar, **AMI MADRE
FELICIANA BARRÓN**

*Porque en tu vientre me forjaste y
comprometiéndote a riesgo de
perder tu vida me diste la oportunidad
de vivir. **Mamá este logro en mi vida
es tuyo. Gracias “Chanita”.***

A MI PADRE

*A quien no le alcanzo el tiempo para
hojear estas páginas. Y que me dejo
preparado para hacer frente a vida.
Y con el paso de los años te puedo
decir: **Gracias Padre.***

*Al amor que me da fuerzas a
mi vida para salir adelante y
renueva en mi vida cada día una
ilusión: **MI ESPOSA. Gracias
por ser mi compañera.***

A MIS HERMANOS

PILAR, ENRIQUE Y NAYELI

*Que incondicionalmente han estado
conmigo en las buenas y en las malas.*

A MI TÍA JUANITA

*Porque me ha enseñado amar a Dios.
A perdonar y a olvidar a quien me ha ofendido*

**A MIS CUÑADOS
ALEJANDRA Y ALFONSO**

*A lo más maravillo que me ha pasado
por mi camino: mi entrañable **Universidad
Nacional Autónoma de México y a la
Facultad de Estudios Superiores Acatlán.**
Por haberme formado profesionalmente.*

*A usted... muy especialmente,
Por compartir sus conocimientos, porque
los aciertos de este trabajo son suyos, y
sin su ayuda esta meta no hubiera sido
posible. **Gracias maestro Juan Antonio
Díez Quintana.***

*Y a todos aquellos maestros que me
Brindaron su apoyo. **Al Licenciado Alfredo
Pérez Montaña, al Licenciado José Luís R.
Velasco Lozano, al Licenciado Víctor Gpe.
Capilla y Sánchez y al Licenciado Francisco
Morales Silva.***

***Gracias Lector por tener esta tesis en
tus manos y permitir recorrer juntos el
la meta que me he trazado.***

ÍNDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
EL OMBUDSMAN NACIONAL: LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.	6
1.1. ANTECEDENTES	9
1.2. CARACTERÍSTICAS DEL OMBUDSMAN	
1.3. EL OMBUDSMAN NACIONAL: LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	14
1.4. CAUSAS QUE RODEARON A LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	20
1.5. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	22
CAPITULO II	
LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO MATERIAL DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	55
2.1. INTRODUCCION	55
2.2. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS	56
2.2.1. EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	57
2.2.2. EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO	60
2.2.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS	63
2.2.4. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	64
2.2.5. EL FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS	69
2.3. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	71
2.4. INCORPORACIÓN DE MÉXICO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL	84
2.5. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO	96

CAPITULO III

LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL JUICIO POLÍTICO	103
3.1. INTRODUCCIÓN	103
3.2. CONCEPTO DE AUTORIDAD	107
3.3. CONCEPTO LEGAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	111
3.4. CONSECUENCIAS LEGALES POR LAS ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	113
3.4.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD	113
3.4.2. LOS DIFERENTES TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	116
3.5. EL JUICIO POLÍTICO	127
3.5.1. CONCEPTO DE JUICIO POLÍTICO	129
3.5.2. SERVIDORES PÚBLICOS QUE SON SUJETOS A JUICIO POLÍTICO	130
3.5.3. PROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO	134
3.5.4. ÓRGANOS COMPETENTES PARA CONOCER DEL JUICIO POLÍTICO	139
3.5.5. PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO	140
3.5.6. LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO	152
3.5.7. DIFERENCIAS ENTRE JUICIO POLÍTICO Y DESAFUERO	153
3.6. TESIS JURISPRUDENCIALES DEL JUICIO POLÍTICO	154

CAPITULO IV

EL CASO DE LOS HECHOS DE VIOLENCIA EN ATENCO Y EL VALOR DE LA RECOMENDACIÓN 38/2006	159
4.1 INTRODUCCIÓN	159
4.2. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, IGNORADA E INCOMPRENDIDA POR LAS AUTORIDADES	159

4.3. LA RECOMENDACIÓN 38/2006	166
4.3.1. ANTECEDENTES DEL CASO	167
4.4. LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PRESENTE RECOMENDACIÓN	168
4.4.1. HECHOS VIOLATORIOS A LOS DERECHOS HUMANOS EN SAN SALVADOR ATENCO	170
4.5. AUTORIDADES QUE PARTICIPARON EN LOS HECHOS VIOLATORIOS DE ATENCO	193
4.6. CONCLUSIONES	197
4.7. ELABORACION DE LA PROPUESTA DE JUICIO POLÍTICO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN LA RECOMENDACIÓN 38/2006	198
CONCLUSIONES	201
PROPUESTAS	207
BIBLIOGRAFIA	211

INTRODUCCIÓN

Nunca antes en la historia moderna de México se había hablado tanto de Derechos Humanos, ni existía un conocimiento tan extendido entre la sociedad civil sobre su significado como ahora. De tal suerte que nuestro país cuenta con una institución encargada de velar por ellos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos –emanada de la reforma al artículo 102 constitucional- es un órgano de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, el cual conoce 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. La cual fórmula recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias ante las autoridades respectivas, salvo en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Cuando surgió el 6 de junio de 1990, uno de los principales problemas que encaro fue el de las violaciones a los derechos fundamentales de las personas por parte de las autoridades y los servidores públicos. Ya que en la Comisión Nacional se puede considerar que son precisamente aquellos, los únicos que pueden ser tomados como trasgresores o violadores de Derechos Humanos.

Esta Comisión, aún concediéndole que hay buena voluntad de algunos de sus integrantes, no puede contra la impunidad (1). El problema es de fondo,

(1) Falta de castigo para el crimen. Se trata de la falta más grave de cualquier sistema jurisdiccional porque el delito sin sanción fomenta la venganza, exalta a los verdugos y humilla a las víctimas, atribuye responsabilidades colectivas y no individuales, e impide la reconciliación y la paz. Louis Joinet, ha estudiado largamente la cuestión y ha definido la impunidad como 'la imposibilidad de hecho o de derecho para llevar a los perpetradores de violaciones de derechos humanos a la justicia, mediante procedimientos penales, civiles, administrativos o disciplinarios, puesto que no están

a mi juicio son: a) en un país donde no hay democracia y no existe una división real de poderes, los servidores públicos no pueden ser llamados a cuentas, es lógico que impere la impunidad (2); b) las recomendaciones de la Comisión Nacional son prácticamente ignoradas –sin sanción jurídica- por los servidores públicos. Y no tienen efectos jurídicos, es decir carecen de coerción para su cumplimiento; debido a que la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estipula que no existe vinculación entre las recomendaciones y las autoridades a quienes van dirigidas (3), por lo tanto el efecto jurídico de las mismas cuando no se aceptan y no se cumplen es inexistente. Por último, porque en México la Constitución y las leyes no se obedecen, ni se cumplen: Durante decenios han sido las propias autoridades –federales, estatales y municipales- las primeras responsables en desacatar a la Constitución y a las leyes que emanan de ella. Existen, sin embargo otras razones por la que no se acata la ley (4).

De acuerdo a esta perspectiva, es posible interpretar lo comentado, para ello analizamos la Recomendación 38/2006 sobre el caso de los hechos de violencia suscitados los 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de

Sometidos a ninguna investigación que conduzca a su acusación, arresto, juzgamiento y condenas'. Asimismo, ha establecido que la lucha contra la impunidad depende del reconocimiento efectivo de los tres derechos de las víctimas, a saber: el derecho a la verdad y a la memoria, el derecho a la justicia o al castigo y el derecho a la reparación (*Diccionario de Derechos Humanos*, p. 224).

(2) Ver: *Alternancia política o transición democrática* (2004). En "Transición Democrática y Protección a los Derechos Humanos, fascículo 1". México: CNDH

(3) 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.

(4) Ver: Gerardo Laveaga, "5 razones por las que no se obedece la ley en México", p. 42

Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México. Donde llego a la conclusión que los servidores públicos señalados en la Recomendación 38/2006, incurrieron en violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales. Por lo que se demanda justicia, por medio de los diferentes tipos de responsabilidad para los servidores públicos, y que de acuerdo a las circunstancias del caso de Atenco –que se convirtió eminentemente político- es la responsabilidad política. Esta para hacerla efectiva es a través del juicio político, que es el único instrumento que posee el Poder Legislativo para hacer prevalecer la Constitución contra actos que la contravienen. Para ello cuenta con un procedimiento jurisdiccional para fincar la responsabilidad política sobre un servidor público que ha infringido la Carta Magna.

Es por ello, que considerando lo anterior y ante el convencimiento de que tenemos en nuestro país una institución como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de suma trascendencia para la protección de los mismos. Realizamos este trabajo de investigación, esencialmente doctrinal, cuyo objetivo es fortalecer al *Ombudsman* Nacional (5) para que los servidores públicos –quienes sólo pueden hacer lo que le permite la ley- acepten las recomendaciones –no sólo se requiere de la fuerza moral y de la buena voluntad-. Por ello propongo que sea el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el que llame a rendir cuentas aquellos servidores públicos que han violado los derechos humanos como ocurrió en San Salvador Atenco. Y, así incrementar la eficacia de la Comisión Nacional de los Derechos

(5) El vocablo es ajeno a nuestro idioma, se debe a que se identifica internacionalmente a las instituciones similares a los organismos públicos protectores de los derechos humanos, previsto en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Humanos y hacer de ella, un órgano más eficaz de justicia alternativa.

Para ello hemos desarrollado en este trabajo de investigación cuatro capítulos, cuyo contenido es el siguiente:

En el primer capítulo exponemos los antecedentes históricos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El estudio del *Ombudsman* de origen sueco. Para concluir que la Comisión Nacional tiene facultades similares a las de un Tribunal de apelación o de alzada.

En el capítulo segundo presentamos un análisis doctrinal sobre los Derechos Humanos, empezando por el concepto, sus características, su evolución en México; en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; su incorporación en el ámbito internacional. Para concluir, que en nuestro país, existen otros medios –aparte de la Comisión Nacional- para la protección constitucional de los derechos humanos.

El capítulo tercero lo reservamos para realizar un análisis doctrinal de los servidores públicos y el juicio político. En el primer caso exponemos los principios constitucionales con los que deben observar en el desempeño de su cargo: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; asimismo, analizamos el significado de “los intereses públicos fundamentales”. Y para finalizar con la teoría de la responsabilidad de los servidores públicos. En el segundo caso explicamos en que consiste el juicio político y quienes pueden ser sujetos a él, de conformidad con la Constitución de México.

Por último, en el capítulo cuarto se dedica al análisis crítico de la Recomendación 38/2006 sobre el caso de los hechos de violencia suscitados en el Municipio de San Salvador Atenco, Estado de México. Desde luego que el análisis se aboca al estudio de la Recomendación para determinar los hechos violatorios de los agraviados. Para concluir con una propuesta de responsabilidad política contra los servidores públicos que no acepten la recomendaciones y, así fortalecer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

He intentado que el texto sea lo más claro posible y, ante la imposibilidad de tratar algunos de los temas más complejos en profundidad, proporciono una bibliografía para aquellos que deseen profundizar en algún aspecto.

No me queda más, que expresar mis agradecimientos para aquellas personas que me antecedieron a este trabajo –en especial al Licenciado Rafael Torres Hinojosa quien muchas de sus ideas me ayudaron- y, otros tantos más que los menciono este trabajo. Sin ellos esta tesis no se hubiera terminado.

Capítulo I

EL OMBUDSMAN NACIONAL: LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

1.1. ANTECEDENTES.

Como forma más institucional y evolucionada que antecedió a la Comisión Nacional, es la que emerge de la cultura jurídica y política de Suecia. El llamado *Ombudsman* o el Defensor del Pueblo de 1809. La finalidad del *Ombudsman* es supervisar el funcionamiento de la administración, defender los derechos públicos subjetivos de la ciudadanía frente a la administración (Gil Rendón, p.14). Por su parte, Arenas Hernández (2000, p. 71) comenta: “La esencia de esta institución tiene como principales funciones la supervisión de los actos y resoluciones de la administración pública y de sus agentes, y cuya actuación está encaminada a comprobar si se han respetado los derechos proclamados en cada constitución o si la administración sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios que, de acuerdo con la ley y el derecho, deben guiar toda su acción; carece de facultades coercitivas y sus determinaciones, que generalmente se denominan recomendaciones, están sustentadas en su autoridad moral; por lo que las autoridades destinatarias se ven compelidas acatarlas y corregir errores, excesos y desviaciones”.

Héctor Fix Zamudio lo define de la siguiente manera:

“Es uno o varios representantes designados por el órgano parlamentario, por el poder ejecutivo o por ambos, que con auxilio de personal técnico, poseen la

función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas no solo por infracciones legales. Sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; con motivo de esta investigación puede proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos, generalmente anuales, a los más altos órganos de gobierno, del órgano legislativo o ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios respectivos”

De acuerdo con lo que dice Gil Rendón, los *ombudsmen* suecos tienen la facultad de supervisar a cualquier persona que desempeñe alguna función pública; tienen la finalidad de asegurar que las autoridades y sus funcionarios cumplan con la propiedad y exactitud las obligaciones a su cargo; “este deber particular es para proteger y asegurar que los tribunales y autoridades administrativas observen todos y cada uno de los preceptos de la Constitución que se refieren a la objetividad y a la imparcialidad en la impartición o procuración de justicia, en el respeto a los derechos humanos, y que en estos supuestos no se viole ninguno de esos derechos o libertades durante el desempeño de la administración pública.

Entre otras facultades están las siguientes:

1.Órgano de supervisión o de vigilancia. La supervisión comprende a todas las dependencias gubernamentales incluyendo supuesto a cada miembro de su personal. En tanto, la vigilancia recae sobre la forma en que cada servidor público observe las leyes. Pero no tiene la facultad de supervisar a los

secretarios de Estado ni a los diputados de la asamblea o de los consejos municipales, ni al canciller de justicia o al cuerpo de gobernadores del Banco de Suecia. También deberán de tener mucho cuidado cuando supervisen a las autoridades municipales, con el objeto de respetar la autonomía municipal.

2.Órgano de investigación e inspección. Las facultades de investigación se encuentran contenidas en la Constitución. También tienen acceso a todos los expedientes y otros documentos oficiales. Asimismo, es obligación de todos los funcionarios auxiliar al *ombudsman* en sus investigaciones y a otorgarle cualquier tipo de información que éste requiera para concretar su investigación.

3.Órgano acusador. La actuación de todo *Ombudsman* se basa en el principio de responsabilidad personal que tienen todos los servidores públicos en lo concerniente a sus actos y decisiones. De tal suerte, que ésta facultad, hoy en día –a través de la recomendación- se limita a una reprimenda pública o crítica a la decisión de un servidor público que incurra por incumplimiento en sus funciones.

4.Órgano examinador de las leyes. Tiene como facultad adicional examinar el funcionamiento de las normas jurídicas par evitar que el sistema jurídico sea obsoleto. Por tal motivo, si llegase a encontrar defectos en la legislación debe hacer comentario respectivo y recomendar para alguna solución como la modificación de la ley defectuosa.

Para llevar a cabo esas funciones el *ombudsman* cuenta con ciertas características.

1.2 LAS CARACTERISTICAS DEL OMBUDSMAN.

a) Independencia. La cualidad más importante del *ombudsman* es precisamente su independencia. Es independiente del Poder Ejecutivo, del Judicial e incluso del legislativo. Huelga a decir, que el *ombudsman* “es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración” (C. Rowat, 1973, p. 39).

b) Autonomía. Esta consiste en que los ordenamientos jurídicos otorguen al *ombudsman* amplias facultades discrecionales para organizar su oficina internamente, a fin de que ésta funcione lo más eficientemente posible.

Cabe señalar que el presupuesto es asignado por el parlamento o la comisión de finanzas del mismo. Por lo que debe de rendir un informe anual sobre el estado financiero que guarda su administración.

c) Accesibilidad. Antes de hablar de esta cualidad, es necesario mencionar que el *ombudsman* surgió con el propósito de tutelar los derechos humanos e intereses legítimos de los administrados. Para ello cuenta con un mecanismo para activarlo, que es la queja. La Ley Orgánica del *Ombudsman*, en su artículo 6º estipula “que puede iniciar investigaciones con base en una queja o por iniciativa propia; cualquier persona está facultada para interponer una queja, aunque no se encuentre implicada; puede ser por escrito, o bien pedir asistencia legal para la redacción de la queja en las propias oficinas del *ombudsman*” (Gil Rendón, p. 57). Por su parte, se desechan las quejas anónimas y aquellas que se han interpuesto después de haber transcurrido un año desde que se suscitó el hecho reclamado. También tiene la posibilidad de Investigar de oficio las quejas que le presentan.

Sonia Venegas Álvarez (1988, p. 42) nos ha dicho que la queja se hace bajo dos sistemas: el directo y el indirecto. El sistema de acceso directo consiste en que las quejas del agraviado las formula directamente ante el *ombudsman*. En tanto el sistema o acceso indirecto consiste en que la queja del agraviado debe ser transmitida al *ombudsman* por un intermediario. En este último, el quejoso no tiene contacto inmediato con el titular de la institución o con sus asistentes. Un ejemplo del acceso indirecto es el caso de Inglaterra donde el *ombudsman*, llamado *parliamentary commissioner for administración*, interviene en principio a solicitud de un representante del Parlamento: el particular agraviado debe dirigirse a su representante en el Parlamento para que éste le pida al *ombudsman* que investigue y le informe al representante sobre la autoridad infractora y, si ésta no ha buscado remediar el agravio directamente, debe de informar al Parlamento como un todo.

Como se observa este sistema es muy restringido, debido a que las quejas sólo se le podrán hacer llegar a través de algunos de los integrantes del Parlamento.

d) Accesibilidad a la información. Comúnmente al *ombudsman* se le ha dotado de amplios poderes para solicitar todo tipo de información a fin de facilitarles su labor, verbigracia, la facultad de exigir la presentación de documentos y registros de todos los servidores públicos, siempre y cuando éstos se encuentren dentro de la esfera competencial de aquél.

Hay países en los cuales los *ombudsman* están facultados para inspeccionar los archivos de las autoridades sujetas a su competencia con el fin de obtener información necesaria. Es el caso del *Ombudsman de Finlandia* donde “rige el principio de que los documentos relacionados con determinaciones administrativas están a disposición del público, facultad que

ha hecho más cuidadosos a los funcionarios”. El *ombudsman* de Dinamarca, donde “los funcionarios están obligados a proporcionar la información y documentos cuando éste lo requiera, y a su vez puede citar a testigos o realizar las entrevistas que considere necesarias” (Gil Rendón, pp. 40 y 58).

e) Las resoluciones del Ombudsman. Consisten en que una vez concluida su labor de investigar, el *ombudsman* emite una resolución. Nos explica Garrone (1987, p. 307) que una resolución “es toda disposición o decisión emanada de autoridad administrativa no superior, ya se trate de autoridad no superior respecto a un mismo órgano, ya se trate de la autoridad que preside un mero organismo burocrático.” Las resoluciones pueden adoptar, dice Venegas Álvarez, la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, y recomendación; “pero la característica común a todas ellas es la carencia de *potestad coercitiva directa*”, es decir, no pueden modificar, ni mucho menos revocar, una acción pública.

Aun así estas resoluciones, dice Venegas, poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas en virtud del respeto que se guarda al titular del cargo de *Ombudsman* y que tiene su base en sus conocimientos y en su autoridad moral.

En cuanto a las diversas resoluciones, estas se clasifican en:

1. Opiniones y críticas. La opinión es un instrumento que el *ombudsman* utiliza para ejercer influencia sobre la autoridad respectiva, en virtud de su flexibilidad. Es común encontrar en ordenamientos que regulan esta clase de resolución. Es el caso del Defensor del Pueblo argentino quien al concluir una investigación “puede formular *opiniones o sugerencias* a fin de modificar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados”

(Gil Rendón, p. 220). Las opiniones –dice Venegas- se consolidan cuando se acompañan de una crítica debidamente fundada.

2. Recomendaciones. El arma principal del *ombudsman* es la recomendación, “el señalamiento público o la crítica a los funcionarios que cometieron alguna falta” (Gil Rendón, p. 24). O bien, en su caso de que se encuentre alguna medida inadecuada, impropia, irracional o ilegal, el *ombudsman* señalará dicha deficiencia de acuerdo a su opinión y manifestará la forma en que deberán corregirse dichas anomalías; también puede recomendar que el asunto se rectifique de una manera o de otra. Asimismo, puede señalar directrices a las autoridades competentes o a sus funcionarios para que mejoren los procedimientos o las formas que presentan los ciudadanos para el trámite de alguna licencia o trámite administrativo. Igualmente, el *ombudsman* tiene la posibilidad de lanzar iniciativas de reforma a algún reglamento o alguna ley, sin embargo, “se debe concluir que, por sí mismo, no tiene la facultad de anular o corregir ninguna decisión administrativa y tampoco puede ordenar a algún funcionario que actúe de cierta manera” (Gil Rendón, p.24).

Cabe decir que el *ombudsman* para el cumplimiento de esta resolución carece de facultades coercitivas para el cumplimiento de ella, es decir no puede hacer uso de la fuerza pública. Y si se esta en el supuesto de que la fuerza pública deba utilizarse, se debe acudir a otras entidades que si estan facultadas para ello. En si la carencia de fuerza coercitiva es una característica del *ombudsman* y a la vez un defecto.

3. Recordatorio y advertencias. El tipo de resolución más frecuentemente emitida por el *Ombudsman* sueco es el recordatorio, el cual tiene la misión de persuadir al funcionario a que rectifique algún caso inadecuadamente tratado por el.

f) La auctoritas del Ombudsman. Esta cualidad consiste en la autoridad moral y social de quien emite las resoluciones, es decir, aun cuando, como se ha visto, las resoluciones del *ombudsman* no se hallan de imperio (del latín *imperium*: poder general de mando); si goza de gran prestigio.

Venegas Álvarez nos dice al respecto: “En resumen, podemos decir que el exacto cumplimiento de esta característica del *ombudsman* acarrea el éxito de sus resultados y la observancia de ella descansa en el sistema y requisitos de elección del titular del cargo, en las incompatibilidades del ejercicio y en las de destitución del mismo. Con ello, se pretende asegurar que los *ombudsmen* sean personas de alto nivel profesional, con reconocido prestigio e integridad,

g) Publicidad de la institución. Para que esta institución pueda funcionar como es debido y para que el pueblo confíe plenamente en ella, se requiere de la publicidad de toda su actuación. Para ello se debe hacer grandes campañas publicitarias sobre la forma en como funcionan sus oficinas; llevar a cabo conferencias de prensa para que informe sobre los resultados de sus recomendaciones. Utilizar la radio, la televisión y todas aquellas formas de expresión periodística (noticias, entrevistas, reportajes, etc.).

h) Difusión del informe de trabajo. Casi la mayoría de los ordenamientos jurídicos que regulan al *ombudsman* obligan presentar un informe anual de sus actividades, con ellos su *auctoritas* se refleja y se refuerza. Es el caso del *ombudsman* de Inglaterra, quien tiene la obligación de

rendir un informe anual al Parlamento sobre el resultado de su gestión. El *ombudsman* de Francia tiene la obligación de presentar un informe anual al Parlamento como al presidente de la República, que muestre un balance de todas sus actividades. Dicho informe requiere de amplia difusión a través de su publicación en la prensa.

La institución del *ombudsman* sueco ha adquirido reconocimiento en el ámbito internacional, que ha sido adoptada en Europa: Alemania (1952); Inglaterra (1967); Francia (1957); Italia (1974); Portugal (1975); Austria (1977); Suiza (1971); España (1981); y Holanda (1982)

También se ha instaurado en Medio Oriente: Israel (1971); Nueva Zelanda (1962); y Australia (1976).

En países latinoamericanos: Argentina (1993); Colombia (1991); Costa Rica (1982); El Salvador (1992); Guatemala (1983); Honduras (1995); Perú (1980); de los cuales México no es la excepción.

1.3 EL OMBUDSMAN NACIONAL: LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Sin duda, el más remoto antecedente del *Ombudsman* nacional es la Procuraduría de Pobres del Estado de San Luís Potosí de 1847, del jurista Don Ponciano Arriaga. Con el objeto de procurar la defensa de los derechos humanos en nuestro país aparece esta institución, a nivel local, cuya finalidad es promover el respeto para las personas desvalidas ante cualquier exceso, agravio, vejación y maltrato. Los procuradores de pobres tenían la obligación de exigir a las autoridades competentes que las personas bajo su protección fueran atendidas de acuerdo al Derecho y tomando en cuenta su situación de desventaja.

Contaba con la Ley de Procuraduría de Pobres de San Luís Potosí, que fue publicada por medio del Decreto núm. 18, por el entonces Gobernador del Estado. Esta Ley señalaba como obligación ocuparse de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades competentes la pronta e inmediata reparación de cualquier exceso, agravio, vejación o maltrato en contra de ellos se cometiera, ya sea en el orden judicial, político o militar del Estado, o bien se tratara de alguna autoridad o funcionario o agente público (art. 2º).

En cuanto a la queja, los procuradores podían quejarse de palabra o por escrito, “según lo exija la naturaleza de la reparación, y las autoridades estarán obligadas a darles audiencias en todo caso” (art. 3º).

Para la queja verbal era suficiente que se presentaran los Procuradores acompañados del cliente ofendido ante el Secretario, escribano público o curial del Tribunal o autoridad que debía de conocer del agravio, “manifestando sencilla y verídicamente el hecho que motiva la queja, y los datos que lo comprueben, si los hubiere. El funcionario a quien se presente, extenderá una acta breve y clara, la cual se firmará por el Procurador y el cliente si supiere, para dar cuenta de preferencia y en primera oportunidad” (art. 4º)

En cuanto a las quejas por escrito, éstas serán “directas, redactadas en estilo conciso y respetuoso, escusando (sic) alegatos, no conteniendo más que la relación necesaria de lo acontecido, y en papel común, sin otro distintivo que la firma del Secretario de Gobierno” (art. 5º).

Una vez que se recibía la queja en uno u otro caso, las autoridades respectivas procedían “sin demora” a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo legal cuando sea justo, o a decidir la

inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público de quien interpuso la queja. “En caso de que el hecho merezca pena de gravedad, pondrán al culpable a disposición de su Juez competente para que lo juzgue, y los Procuradores de pobres agitarán el más breve término del juicio” (art. 6o).

La Procuraduría de los Pobres tenía otras funciones el de visitar las cárceles y demás lugares donde se atentara contra los derechos humanos de las personas, y de oficio formulaba las quejas de las cuales tenía conocimiento.

Además de los deberes señalados, los Procuradores tenían la obligación de informarse de las necesidades de la clase pobre, “solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación” (art. 13º).

De esta forma se cumplía el objetivo principal de Don Ponciano Arriaga, el que era fundar una Procuraduría de Pobres con el fin...

“de defender las injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se comete frecuentemente, ya por parte de algunas autoridades, ya por la de algunos agentes públicos, también mejorar la desgracia y miserable condición de nuestro pueblo, atender a la modificación y reformar sus costumbres, y promover cuanto favorezca a su ilustración y mejor estar” (Gil Rendón, 2002, p. 358).

En seguida daremos algunas características principales del defensor de los pobres:

- a) la Procuraduría de Pobres se estructuró como un órgano independiente, con amplias facultades de investigación y con imparcialidad;

- b) sus servicios serían gratuitos, y tendrían libre acceso al procurador sólo las personas de escasos recursos, afectados por actos arbitrarios;
- c) podría proceder de oficio o a petición de parte, siempre que se presumiera de la existencia de una injusticia contra los pobres;
- d) estaban facultados para solicitar información a la autoridad responsable;
- e) existía una carencia de atribuciones de carácter jurisdiccional y ausencia de efectos vinculatorios en sus determinaciones;
- f) los procuradores deberían ser nombrados por el Poder Ejecutivo y ejercer su cargo en forma independiente;
- g) se exigía que el titular de la Procuraduría debería ser una persona íntegra, con un modo honesto de vivir y con conocimientos en derecho, además con la preferencia de que fuera persona perteneciente al grupo económicamente débil;
- h) se podía multar, suspender o destituir a los procuradores por causa justificada; por incumplimiento de sus obligaciones;
- i) estaban sujetos a responsabilidad, no ante el gobierno, sino ante el Poder legislativo y Judicial;
- j) en caso de que los procuradores fueren destituidos, quedaban inhabilitados para otro puesto;
- k) no estaban obligados a rendir informes especiales o anuales al gobierno , respecto al resultado de sus gestiones;

- l) tenían competencia para conocer por exceso, agravio, maltrato, tropelías o vejaciones en contra de personas desvalidas, cometidas por autoridades judiciales, políticas (administrativas), militares o cualquier funcionario o agente público del estado de San Luís Potosí, y
- m) los procuradores tenían facultades ejecutivas, que consistían en la posibilidad de informar a los superiores jerárquicos sobre la conducta de las autoridades responsables y denunciar públicamente, a través del periódico oficial del estado, la conducta y proceder de las referidas autoridades responsables.

Como se puede notar, del catálogo de características del Procurador se desprende gran similitud con el *ombudsman* sueco, a excepción de que no era nombrado por el congreso, sino por el Poder Ejecutivo, y tenía una limitación en cuanto a su competencia, ya que sólo podría resolver asuntos en el estado de San Luís Potosí. Además, de que las recomendaciones del Procurador de Pobres al igual que el *ombudsman* eran simples sugerencias que no tenían el carácter de jurisdiccionales, ni fuerza vinculatoria.

En nuestro país, se fueron dando otras formas de análogas dentro de la categoría del *ombudsman*. Así el Estado Mexicano ha venido creando tanto en el orden federal como del Distrito Federal para darle solución a las diferentes necesidades derivadas del ejercicio y cumplimiento de los derechos humanos en nuestro país.

Para sustentar lo anterior, habremos de enunciar algunas instituciones:

- a) Instituto Nacional Indigenista (INI). Creado mediante ley publicada en el Diario oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1948.
- b) Procuraduría Federal del Consumidor. Se crea a partir del 5 de febrero de 1976, fecha en que se promulga la Ley Federal de Protección al Consumidor, se hace posible la vigencia de los derechos del consumidor que recoge la organización Internacional de Uniones de Consumidores.
- c) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por decreto el 13 de enero de 1977.
- d) Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Organismo público descentralizado, que ofrece a la población de 15 años de edad o más la oportunidad de alfabetizarse o realizar o completar sus estudios de primaria y secundaria.
- e) Procuraduría Agraria (PA). Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios. Surge con motivo de la adición de la fracción XIX al artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1983.
- f) Procuraduría Social del Distrito Federal (PSDF). Organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Existen desde luego otros antecedente recientes del *Ombudsman* nacional, cabe mencionar a la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, creada el 3 de enero de 1979, y la Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Colima de 1984, la Defensoría de los

Derechos Humanos Universitarios , cuyo Estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México el 3 de enero de 1985, la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes de 1988 y la Dirección General de Derechos Humanos de 13 de febrero de 1989, adscrita a la Secretaría de Gobernación, que sería el antecedente directo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, creada el 6 de junio de 1990, por Decreto del Presidente de la República.

Antes de abordar la Constitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es esencial analizar las causas que rodearon a la creación del *ombudsman* mexicano.

1.4 CAUSAS QUE RODEARON A LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Una investigación por esas épocas, fue la que paso a paso fue recogiendo la situación de los derechos humanos en México. Organizaciones no gubernamentales defensores de los derechos humanos fueron las que dieron a conocer que se cometían abusos contra los derechos humanos en cada rincón del país. Prueba de ello fue el reporte de Ameritas Watch: “Derechos Humanos en México ¿una política de impunidad? Quien así comenzaba su reporte: “Este reporte intenta develar una serie de abusos que de alguna manera se han ido institucionalizado en la sociedad mexicana: homicidios, tortura, y otro tipo de maltratos en que incurre la policía al investigar Crímenes particularmente en relación al combate al narcotráfico; violaciones de otra índole a garantías individuales en el contexto judicial; desapariciones; violencia electoral; violencia ligada a conflictos por tierras; abusos contra

sindicatos independientes; violaciones a la libertad de prensa”. De tal suerte que “en México la tortura es endémica: la practican la mayoría –si no todas- las policías federales y estatales, y el ejército, en todas las latitudes del país. Desde golpizas, amenazas de muerte, toda clase de intimidaciones psicológicas, hasta técnicas de tortura sofisticada diseñadas ex profeso para no dejar huellas físicas duraderas: por ejemplo colocar una bolsa de plástico sobre la cabeza de la víctima, o bien sumergirla en agua, al punto de asfixia; rociar las fosas nasales con agua mineral, a veces mezclada con chile piquín; dar choques eléctricos en partes sensibles del cuerpo”. “En México la tortura no se reserva para la intimidación o castigo de opositores políticos, es una técnica para la ejecución de la ley, que se utiliza para obtener confesiones, o incluso para extorsionar a los prisioneros y a sus familiares”. Hasta aquí el reporte de America Watch.

En ese orden de ideas, se puede admitir que en que el punto de partida para la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue el reconocimiento oficial de las frecuentes y graves, violaciones a los derechos humanos en México. Que mejor el testimonio de un ciudadano mexicano que vio de cerca esta situación, el ex presidente, Carlos Salinas de Gortari, quien manifestó:

Que en un país de casi 85 millones de habitantes es imposible evitar totalmente que ocurran violaciones a las garantías de las personas o grupos, ningún sistema puede hacerlo, pero sí podemos asegurarnos de que se investigarán y perseguirán todas las reclamaciones: que se condenen a los culpables de acuerdo al Procedimiento de la Ley, sea quien sea y hasta sus últimas consecuencias. Nadie por encima de la ley. No a la impunidad, no consentiremos nunca que para hacer cumplir

la ley se viole la ley misma (Gil Rendón, p. 438).

De la misma forma se expresa el Decreto del 5 de junio de 1990, que le dio origen a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

“Debido al intervencionismo estatal, éste había crecido de manera exorbitante y, por lo tanto, las funciones que ejercía a través de sus órganos se extralimitaban en muchos casos y en diversos aspectos de la vida de los ciudadanos, tanto en el ámbito económico como en el social, cultural, político y jurídico, y que habían afectado principalmente a los grupos más vulnerables entre ellos los indígenas, discapacitados y se había restringido la libertad a los gobernados.

Debido a ese intervencionismo estatal, se reconoció que los órganos del gobierno no tenían los suficientes medios de control, y con ello provocaban arbitrariedades y abusos de poder, así como una gama inmensa de violaciones a los derechos fundamentales del administrado, quien estaba en desventaja ante el poder público.

Se reconoció que los instrumentos jurídicos tradicionales de defensa, como los recursos administrativos, los procedimientos ante los tribunales administrativos y judiciales, e incluso el juicio de amparo, había resultado ineficientes para satisfacer las necesidades de procuración y administración de justicia de la población; además este último medio de defensa jurídico (amparo) se había complicado por sus tecnicismos y por el cúmulo exorbitante de asuntos que se tramitaban ante el Poder Judicial de la Federación, además de que era costosa y complicada su tramitación, por lo que se hizo necesaria la instauración de la figura jurídica del *ombudsman*, como un instrumento jurídico nuevo, que ayudara a la población más necesitada, mediante un procedimiento ágil y flexible” (Pérez López, pp. 35 y ss).

Es así como en México empieza la instalación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 5 de junio de 1990, por Decreto del Poder Ejecutivo pensando que con ello sería el fin a los abusos e impunidad de los órganos y dependencias de la administración pública.

1.5 LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Para entender el marco constitucional y legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos me permitiré llevar a cabo una retrospectiva enmarcada en tres etapas que son las que ha experimentado la Comisión Nacional en los últimos años desde ser un organismo desconcentrado, descentralizado, hasta lo que es en nuestro días: un organismo constitucional autónomo.

Primera Etapa: El Decreto presidencial del 6 de junio de 1990.

El fundamento de este decreto por el cual se crea la Comisión Nacional es el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone textualmente:

Artículo 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.

Para algunos (6) tratadistas en este tema sostienen que este Decreto fue

Inconstitucional. Algunas características de este Decreto, fue que el Presidente de la Comisión Nacional era designado por el Poder Ejecutivo, por lo que fue una variación en relación con el *ombudsman sueco*, que era nombrado por el Parlamento.

En cuanto al Decreto del 06 de junio de 1990, en su artículo primero dispuso lo siguiente:

Artículo primero. Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia.

En consecuencia, la Comisión Nacional “constitucionalmente no podía corresponder otra función que la de órgano asesor del Secretario de Gobernación y, y en su caso, por razón de jerarquía, del Presidente de la República” (Gudiño Pelayo, p. 48).

También se hizo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos “será el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y

(6) José de Jesús Gudiño Pelayo, *“Las comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo Estatal. José Barragán, El Laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.*

coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores” (artículo segundo).

La Comisión Nacional tenía las facultades siguientes:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos.
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los Derechos humanos;
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos;
- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;
- V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales, y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos (artículo tercero).

Segunda etapa: El Decreto de 28 de enero de 1992.

Esta segunda fase se podría llamar la consagración constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El cual tuvo lugar el 19 de noviembre de 1991, fecha en que Poder Ejecutivo presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa para elevarla a rango constitucional y, así crear un sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos en toda la República.

Entre los razonamientos de la iniciativa del Ejecutivo, cabe mencionar los siguientes:

La defensa de los derechos del hombre es uno de los principios que ha guiado nuestra vida independiente y que se ha extendido hoy en la comunidad de naciones. Por eso, al asegurar su valor y vigencia en México, cumplimos con nosotros mismos y con el mundo al que pertenecemos.

Este es el contexto en el que se inscribe la presente iniciativa. En ella se propone una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque consideramos que conviene a México, dentro del proceso de cambio que vivimos, dotar al Estado de instrumentos con la idea y fines que caracterizan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y dar a éstos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en el mediano y largo plazo.

La Comisión se estructuró a la manera de un *ombudsman*, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera substitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales. Al crear la Comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros Estados revela que ha sido altamente positiva (Lara Ponte, p. 194).

Esta iniciativa fue colocada en un espacio que esta reservado al Ministerio Público Federal, en el artículo 102 Constitucional. Para quedar como sigue:

PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 102 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 102.

A. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, 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 conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

En esta etapa se estableció que la Comisión Nacional tuviera su propia Ley Orgánica. En su artículo primero expresaba que “Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado B del artículo 102 constitucional”.

En las siguientes líneas haremos un breve análisis de las características de la Comisión Nacional: a) De la integración; b) de las facultades; c) del procedimiento, d) de las recomendaciones y e) de las inconformidades o recursos, f) del ámbito de competencia. Para ello tomaremos en cuenta los Decretos, la Ley Orgánica y su Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

A. De la integración.

Como se puede notar de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta quedó integrada con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Y para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo consultivo (art. 5 de la Ley)

Dichas personas prestarán sus servicios “inspirado, primordialmente, en los principios de inmediatez, concentración, eficiencia y profesionalismo que conforman la existencia y los propósitos de la institución. En consecuencia, deberá procurar, en toda circunstancia la protección y restitución de los derechos humanos de los quejosos y agraviados; participar en las acciones de promoción de los derechos humanos” (art. 6º del Reglamento Interno).

Una innovación al *Ombudsman* nacional, es el Consejo Consultivo, integrado por personas de notorio prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social.

Para el despacho de sus asuntos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con Unidades Administrativas (directamente corresponden al

Presidente de la Comisión Nacional) siguientes:

- I. Secretaría de Administración;
- II. Coordinación General de Comunicación y Proyectos;
- III. Dirección General de Quejas y Orientación;
- IV. Dirección General de Planeación y Análisis
- V. Dirección General de información Automatizada;
- VI. Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- VII. Centro Nacional de Derechos Humanos;
- VIII. Secretarías Particular y Técnica de la Presidencia de la Comisión Nacional (art. 21 del Reglamento Interno).

B. De las Facultades.

En cuanto a las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley Orgánica dispuso que es competente para conocer de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, motivadas por actos u omisiones de autoridades administrativas federales, entre las que se incluyen tolerancia o anuencia en la persecución a las acciones ilícitas de particulares y la abstención de actuar contra quien vulnere derechos humanos; formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; conocer en última instancia respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas; procurar la conciliación entre quejosos y autoridades; proponer los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, y de prácticas administrativas; y promover el estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e

internacional, etc. Dichas facultades tienen desde luego su base en el apartado B del artículo 102 constitucional que en su parte medular establece:

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 excepciones de las del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

C. Del procedimiento.

Examinando la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos esta dispone en su artículo 25 que: Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representantes quejas contra dichas violaciones.

El presente artículo contiene uno de los medios específicos y de mayor relevancia que tiene el *Ombudsman* de Suecia: la queja. Que es una herramienta que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de las violaciones de Derechos Humanos.

José LuíS Soberanes (2005, p. 212) dice que “la queja puede caracterizarse como el documento en el cual se hacen constar hechos presuntamente violatorios a los Derechos Humanos con el propósito de denunciarlos para su cese inmediato, y en su momento, al finalizar su investigación y de ser procedente, se emita, en casos no resueltos de otra

forma, una recomendación al servidor público que los cometió a efecto de no impedir el goce, disfrute y ejercicio de esos derechos”. Con la queja –dice este autor- pues se ejerce el derecho de acción a denunciar violaciones a los derechos humanos y a reclamar que se impida su continuación a través de medidas precautorias o cautelares. Lo que al finalizar el procedimiento, en caso de que se constate su existencia, conllevará que se emita, de no existir otra forma de solución, una recomendación a la autoridad responsable.

Del alud de comentarios de Soberanes, se llega a la siguiente conclusión:

La presentación de la queja es el acto jurídico exigido por la ley para hacer del conocimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presuntas violaciones aquellos, con el fin de que, mediante el procedimiento establecido en la misma ley, se investigue si realmente fueron cometidas y, con base en las evidencias, quede resuelto el conflicto planteado.

Este artículo en comento contempla que la queja puede ser también presentada por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos legalmente constituidas. La presentación se sujetara a la disposición que indica el artículo 87 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En cuanto a la forma de presentar la queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional, apunta que: “La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimientos de los mismos”. Dice el artículo en comento que en casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos la Comisión

Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. En relación con esto último, el artículo 88 del Reglamento Interno establece como infracciones graves a los derechos humanos: atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y “todas las demás violaciones de lesa humanidad”. La queja debe reunir ciertos requisitos, así lo estipula el artículo 80 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son los siguientes:

Todo escrito de queja que se dirija a la Comisión Nacional deberá presentarse con firma o huella digital del interesado o de la persona que para tales efectos lo auxilie o represente. Este escrito deberá contener, como datos mínimos de identificación, el nombre, apellidos, domicilio y, en su caso, número telefónico o correo electrónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos, así como de la persona que presente el escrito de queja, una relación sucinta de los hechos y los datos que permitan identificar a la autoridad o servidor público presuntamente responsable.

En casos urgente podrá admitirse una queja que se reciba por cualquier medio de comunicación electrónica, telefónica, o presentarse de manera verbal ante cualquier servidor público de la Comisión Nacional. En esos supuestos se requerirá contar con los datos mínimos de identificación a que alude el párrafo anterior y se elaborará acta circunstanciada de la queja por parte del servidor público de la Comisión Nacional que la reciba, haciéndosele saber al quejoso que deberá ratificar el escrito de queja, salvo que la queja la hubiese presentado de manera verbal.

Es pues evidente que con este artículo y con el del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comienza el

procedimiento a instancia de parte agraviada o quejoso. Recordemos que son formas de la instancia: a) la petición, b) la denuncia, c) la querrela, d) la queja. Esta última como instancia, nos dice Gómez Lara, “se puede concebir como una instancia hecha generalmente ante el superior jerárquico, para que imponga una sanción a un funcionario inferior por algún incumplimiento o falta”.

En ese orden de cosas, la queja en contra de violaciones a los Derechos Humanos y la presentación de ella ante la Comisión Nacional, tiene una connotación de instancia para los casos de transgresiones a las normas establecidas. Es así, dado que la propia Constitución concede la facultad a la Comisión Nacional para conocer de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que viole tales derechos.

Por otra parte, la queja –ya sea urgente o no – puede recibirse “a cualquier hora del día y de la noche” (art. 28 de la Ley Orgánica). Estas quejas son atendidas por personal asignado a la Dirección General de Quejas y Orientación, la que a su vez cuenta con una estructura interna: La Dirección de Atención al Público, dentro del cual están las Coordinaciones de Atención al Público y de Guardias, así como los Departamentos de Oficialía de Partes y de atención telefónica, las cuales son propiamente los encargados de dar vigencia a este artículo. Todo lo anterior está contemplado en el Manual de Organización de la Dirección General de Quejas y Orientación de la Comisión Nacional. Y con los artículos 26 y 27 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Asimismo, la Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite de la queja, como su orientación

sobre su contenido (art. 29 de la Ley). Otros elementos que se encuentran en este artículo son: a) orientación a los quejosos sobre el contenido de la queja; b) oralidad en la presentación de la queja, cuando se trate de menores de edad o no puedan escribir, y c) servicios de un traductor cuando los quejosos no hablen o entiendan correctamente el idioma español. De las quejas recibidas, la Comisión Nacional “levantara acta circunstanciada de sus actuaciones” (art. 30 de la Ley). José Luís Soberanes, explica que:

“**Acta** es un documento acreditativo de un evento o suceso, que se transcribe a papel por su mejor constancia. Al ser **circunstanciada** la acta debe contener, de manera detallada, la narración de las circunstancias o particularidades del asunto de que se trate.

Actuaciones son actos de formación, integrados por la transcripción de un documento o de un hecho del que se quiere dejar la debida constancia (actos de documentación) y, por la unión de un documento previamente escrito a los autos o expedientes (actos de incorporación)”.

Las Actas pueden ser 1) Generales, cuando se realicen sesiones ordinarias o extraordinarias, “en las cuales se asentará una síntesis de los asuntos tratados, así como los acuerdos que hayan sido aprobados” (art. 47 del Reglamento Interno), y 2) las actas circunstanciadas establecidas en el artículo en comento.

De acuerdo a la Ley, los funcionarios que pueden levantar actas circunstanciadas son:

- Presidente de la Comisión Nacional.
- Visitadores Generales.
- Visitadores adjuntos.

- Funcionarios de las Visitadurías Generales.
- Funcionarios de la Dirección General de Quejas y Orientación.

Quienes tendrán “fe pública” (art. 16 de la Ley y art. 111 del Reglamento interno) para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional. Por lo tal, la fe pública con la que están investidos los citados servidores públicos de la Comisión Nacional al elaborar las actas circunstancias, por ende estas se convierten en documentos públicos. “El documento público adquiere un valor representativo, cuya trascendencia, imperio y virtud, proviene de su autorización por quien en ejercicio de facultades específicas conferidas por el poder público, autentica su contenido y veracidad” (José Luís Soberanes, p. 239).

Una vez recibida la queja y turnada a la Dirección General de Quejas y Orientación, se pondrá de “inmediato” a la visitaduría general, quien hará la correspondiente calificación, “de resultar procedente dicha visitaduría solicitará le sea asignado un número de expediente y se le notificará dicha admisión al quejoso” (art. 94 del Reglamento Interno).

Dicha calificación versara sobre los siguientes elementos:

- Presunta violación a derechos humanos;
- Orientación directa;
- Remisión;
- No competencia de la Comisión Nacional para conocer del escrito de queja;

- No competencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica, cuando no se desprenda hecho presuntamente violatorio y el quejoso pueda ser canalizado ante la autoridad o dependencia pública y
- Pendiente, cuando el escrito de queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o sea confuso, y la omisión pueda ser subsanada.

En cuanto a las causas que pueden concluir una queja están (art. 125 del Reglamento Interno):

- Por no competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada;
- Por no tratarse de violaciones a derechos humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso;
- Por haberse dictado la recomendación correspondiente;
- Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad;
- Por desistimiento del quejoso;
- Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento;
- Por acuerdo de acumulación de expedientes;
- Por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja, y
- Por haberse solucionado el expediente de queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

Esta última causa la establece también el artículo 36 de la Ley que dice: “El Presidente de la Comisión Nacional o los visitadores generales o adjuntos se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de Derechos Humanos para intentar una **conciliación** entre las partes involucradas, a fin de lograr una solución al conflicto”. A excepción de lo que dice el artículo 88 del Reglamento Interno: “cuando se trate de infracción grave a los derechos humanos de la persona”. Además, que dicho procedimiento de conciliación queda a criterio del Visitador General (art. 88 del Reglamento Interno). La otra causa de concluir una queja, es el allanamiento contenida el artículo 122 del Reglamento Interno, quien corresponderá al visitador adjunto para darle aviso al quejoso o agraviado de que fue aceptado el procedimiento de conciliación.

Por último, sólo queda explicar las causas por las legalmente no se puede admitir una queja, radica en que la Comisión Nacional no pueda ser competente para atenderla de acuerdo a lo que dispone el artículo 102-B, de la Constitución. Y La otra que es que una queja es improcedente cuando no se presente dentro de un año (art. 26 de la Ley).

D. De las recomendaciones.

De acuerdo con el esquema que hemos colocado en este tema, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos prevé diferentes formas para resolver la violación de Derechos Humanos, tales como la conciliación en el trámite de la queja y las causas enumeradas en el artículo 125 del Reglamento Interno, y la Recomendación.

Dispone el artículo 44 de la Ley que “una vez concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a derechos humanos, el Visitador General *formulará* en su caso un **proyecto de recomendación**, o acuerdo de no responsabilidad “en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejando sin repuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes”.

En el proyecto de recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

El vocablo “recomendación” lo define así la Ley de Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas en su artículo 48, como: “La resolución mediante la cual, la Comisión, después de haber concluido la investigación del caso, determina de acuerdo con el análisis y evaluación de los hechos, argumentos y pruebas que constan en el expediente, que la autoridad o servidor público ha violado los derechos humanos del afectado, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, injustos, irrazonables, inadecuados o erróneos, y señala las medidas procedentes para la efectiva restitución a los afectados de sus derechos fundamentales”.

En el caso de la Comisión Nacional la recomendación –dice Soberanes- se hará siempre como último recurso si no pudo solucionarse cuando se

tramitada la queja o sí no hubo disposición de la autoridad y el quejoso con el fin de avenir o acordar amigablemente sobre la problemática.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la Recomendación se establece en el artículo 102-B de la Constitución, párrafo segundo: “Los Organismos de protección de los derechos humanos, formularán recomendaciones *públicas, no vinculatorias*”. En tanto, la Ley de la Comisión Nacional advierte que 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” (art. 46).

Es importante comentar que estas características de la recomendación, no son únicas en México, sino de los *Ombudsman* en ámbito internacional. Por ejemplo, el *Ombudsman* de Noruega, “sus recomendaciones no son obligatorias; en ese sentido, las declaraciones o recomendaciones del *ombudsman* no tienen poder legal (potestas) sino autoridad moral (auctoritas); por lo que sólo puede dar su opinión, expresar su punto de vista de que una decisión es improcedente, de que se han cometido errores o que se han presentado fallas; el medio de que dispone el *ombudsman* es, entonces, la expresión de una crítica, esta falta de poder no convierte al *ombudsman* en una institución débil. La falta de autoridad legal (coercitividad) de hecho le confiere al *ombudsman* una influencia real de gran magnitud. ¿Por qué así? Porque para no minar su propia autoridad, el *ombudsman* se vio obligado a encontrar soluciones con bases sólidas en la jurisprudencia vigente” (Gil Rendón, p. 69-70).

Existen otros criterios como lo glosa Jorge Carpizo en su libro: “*Derechos Humanos y Ombudsman*”, dice él que “si las recomendaciones fueran

obligatorias para la autoridad, se convivirían en sentencias, o sea, en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma estos *Ombudsmen* dejarían de ser tales, para transformarse en tribunales con todas las formalidades procesales que ello implica. Serían cada uno de ellos un tribunal más, con todas las ventajas y desventajas que ello tiene; pero precisamente es lo que no se desea, sino un *Ombudsman* que actúe con un procedimiento flexible y antiburocrático, con un mínimo de formalidades y cuya resolución pueda ser rápida y sin costo económico para el quejoso o el agraviado, y es por ello que se transforma en auxiliares de los órganos jurisdiccionales, sin sustituirlos”. Las recomendaciones se emiten a casos concretos, por lo que sus sugerencias particulares son individualizadas (art. 144 del Reglamento Interno). Pero también se puede advertir –conforme a la ley- que la Comisión Nacional puede emitir Recomendaciones Generales a diversas autoridades del país, conducentes a una mejor protección de derechos humanos. (art. 15, fracción VIII, de la Ley).

Hay que mencionar que las opiniones y las sugerencias vertidas por el Presidente de la Comisión Nacional o por los visitadores generales en el contenido de las recomendaciones no serán motivo de responsabilidad, tanto civil, penal o administrativa (art. 13 de la Ley).

Finalmente las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional se incluirán en el informe anual de actividades (art. 53 de la Ley).

Examinaremos adelante, en forma breve, algunas particularidades que deben de contener las recomendaciones.

1. Elementos que contienen las recomendaciones (art. 132 del Reglamento Interno.

De acuerdo a éste artículo son los siguientes:

- I. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos;
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos;
- III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;
- IV. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada, y
- V. Recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.

2. Seguimiento a las recomendaciones (art. 138 del Reglamento Interno).

Como se puede notar de lo anterior, una vez aprobada la recomendación, se le dará seguimiento. Para ello se tendrá en cuenta lo siguiente: Las Visitadurías generales que conocieron del asunto, a través de sus directores generales, directores de área y visitadores adjuntos, darán seguimiento a las recomendaciones y reportarán al presidente de la Comisión Nacional el estado de las mismas de acuerdo con los siguientes supuestos:

- I. Recomendaciones no aceptadas;
- II. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total;

- III. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial;
- IV. Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento;
- V. Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio;
- VI. Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento;
- VII. Recomendaciones en tiempo de ser contestadas, y
- VIII. Recomendaciones aceptadas, cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

La Recomendación concluida no admitirá recurso alguno (art. 47 de la Ley y art. 139 del Reglamento Interno). Por lo que una vez expedida, la Comisión Nacional le dará seguimiento y verificara que se cumpla en forma cabal.

La razón- dice Soberanes- obedece a la naturaleza misma de la recomendación “derivada de la propia estructura jurídica de la Comisión Nacional de ser únicamente una magistratura de opinión o de persuasión”. También se debe a que no tendrá efectos obligatorios, ni vinculatorios, tal como se establece en el artículo 102-B, de la Constitución General de la República.

3. Acuerdos de No responsabilidad.

Hay otro documento que demuestra la no existencia de violaciones a derechos humanos el llamado Acuerdo de No responsabilidad. Dice el artículo 47 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: “En caso de que no se comprueben las violaciones de Derechos Humanos imputadas, la

Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad”. Soberanes, nos señala que “es la resolución final que dicta un Organismo Público de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, cuando de los elementos de convicción que integran el expediente de queja no se acredita la existencia de violaciones a Derechos Humanos en perjuicio del quejoso o agraviado”.

Los cuales contienen los siguientes elementos:

- Los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de derechos humanos;
- La enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de derechos humanos o la inexistencia de aquéllas en las que se soporta la violación;
- El análisis de las causas de no violación a derechos humanos, y
- Las conclusiones.

Estos acuerdos de no responsabilidad serán notificados a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos. Los cuales serán publicados íntegramente en la Gaceta. También se podrán hacer del conocimiento de los medios de comunicación (art. 144 del Reglamento Interno).

E. De las inconformidades o recursos.

Para entender este estos principios procesales nos remitiremos a lo que establece el artículo 102-B, último párrafo: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en

relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”. En cuanto a la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su artículo 55 manifiesta lo siguiente: “Las inconformidades se sustanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de esta ley”.

En el derecho procesal a estos principios se les conoce “como medios para combatir las resoluciones de los tribunales cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o no apegadas a derecho” (Gómez Lara, p.325).

Al recurso de queja y el de impugnación, la doctrina los define de la manera siguiente: “El Recurso de queja tiene como finalidad combatir las omisiones o la manifiesta inactividad (que incluye el retraso o la inadecuada atención de la denuncia) de los organismos locales protectores de los Derechos Humanos. El recurso de impugnación procede contra las resoluciones definitivas de los organismos locales protectores de los Derechos Humanos, entendiendo como tales toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los Derechos Humanos (acuerdos de no responsabilidad, archivo de expediente, rechazo de la denuncia o recomendaciones) , o bien, contra la insuficiencia en el cumplimiento por parte de las autoridades locales de una recomendación emitida por esos organismos también locales”.

En la forma como se sustanciará las inconformidades o recursos, se hará como lo dispone el artículo 149 del Reglamento Interno, cuando dice:

Procede el recurso de queja ante la Comisión Nacional en los siguientes supuestos:

- I. Por las omisiones en que hubiera incurrido un *organismo local* durante el tratamiento de un expediente de queja en el que se describan actos presuntamente violatorios de derechos humanos, siempre y cuando tal omisión hubiera causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final del expediente, y
- II. Por la manifiesta inactividad del *organismo local* en el tratamiento de un expediente de queja en el que se describan actos presuntamente violatorios de derechos humanos.

Por su parte, para que la Comisión Nacional admita el recurso de queja se requiere que:

- I. El recurso sea interpuesto ante la Comisión Nacional;
- II. El recurso sea suscrito por persona o personas que tengan el carácter de quejoso o agraviados en el procedimiento instaurado por el organismo local cuya omisión o inactividad se recurre;
- III. El recurso sea suscrito por persona o personas que tengan el carácter de quejoso o agraviados en el procedimiento instaurado por el organismo local cuya omisión o inactividad se recurre;
- IV. El recurso contenga la expresión de las acciones u omisiones atribuibles al organismo local en el trámite de la queja; o hayan transcurridos por lo menos seis meses desde la fecha de presentación del escrito de queja ante el organismo local y exista una inactividad manifiesta durante ese lapso, y
- V. El organismo local, respecto del procedimiento de queja que se recurre, no haya dictado recomendación alguna o establecida resolución definitiva sobre el mismo.

Respecto a la presentación de este recurso debe ser por a) por escrito, y b) dentro de los treinta días siguientes a que el quejoso tuvo conocimiento de la omisión del organismo local; c) o dentro de los seis meses posteriores a la inactividad manifiesta.

Una cuestión para examinar es lo referente a la *facultad de atracción* que el Presidente de la Comisión Nacional tiene cuando ha considerado que el asunto es importante y que el organismo local puede retardar en expedir su Recomendación, entonces puede “atraer [la] queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea la [Comisión Nacional] la que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.

El recurso de apelación procede ante la Comisión Nacional en los siguientes casos (art. 159 del Reglamento Interno):

- I. En contra de las resoluciones definitivas dictadas por un organismo local que le ocasionen algún perjuicio al quejoso. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos;
- II. En contra de recomendaciones dictadas por organismos locales, cuando a juicio del quejoso éstas no tiendan a reparar debidamente la violación denunciada;
- III. En contra del deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad, de una recomendación emitida por un organismo local, y
- IV. En caso de que la autoridad no acepta, de manera expresa o tácita, una recomendación emitida por un organismo local.

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de impugnación se requiere (art. 160 del Reglamento Interno):

- I. Que sea interpuesto directamente ante el correspondiente organismo local;
- II. Que se suscriba la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejoso o agraviados en el procedimiento instaurado ante el respectivo organismo local, y
- III. Que se presente ante el respectivo organismo local dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de la aceptación de la recomendación, o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la resolución definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la recomendación.

Finalmente, este recurso se presentará por escrito ante el organismo local respectivo y deberá contener una descripción concreta de los agravios que se generan al quejoso, su fundamento legal y las pruebas documentales con que se cuente (art. 162, párrafo primero del Reglamento Interno).

Una vez que hemos podido precisar el significado de las inconformidades. Pasaremos a examinar en forma muy breve algunas características sobresalientes en este tema.

Se ha discutido sobre sí la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueden ser o no un tribunal (7). Nosotros pensamos que de acuerdo al artículo 55 de su Ley, que el *Ombudsman* nacional tiene facultades similares a la de un tribunal de apelación (8). Por lo que desvirtúa su naturaleza jurídica, ser un

(7) Ver: Jorge Carpizo, *Derechos Humanos y Ombudsman*, p. 89

(8) La apelación o alzada es el recurso concedido a un litigante que ha sufrido agravio por la sentencia del juez inferior, para reclamar de ella y obtener su revocación por el juez superior (Eduardo J. Couture, p. 351).

órgano no jurisdiccional para pasar hacer de *facto* un órgano jurisdiccional.

F. De la competencia.

El problema relativo a la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es sin duda un tema que suscita las más enconadas discusiones doctrinales. Por nuestra parte, pensamos que la competencia de la Comisión Nacional se ha ido construyendo, por así decirlo, mediante la suma de sus atribuciones en los respectivos ordenamientos legales: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Reglamento Interno.

Conforme al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CNDH es un organismo público autónomo del Estado mexicano. Su función es la defensa y promoción de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano. Por lo que recibe quejas durante las 24 horas del día y los 365 días del año, sea por escrito, fax, teléfono o verbales. Donde conocerá e investigará en los siguientes casos:

- **Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal (con excepción de los del Poder Judicial de la Federación).**
Por ejemplo, en el primer caso, cuando se trate de la tortura, o bien cuando éstos se nieguen a ejercer las atribuciones que le correspondan, por ejemplo, cuando las autoridades no ejecuten las órdenes de aprehensión liberadas por juez competente.

- En última instancia conoce y decide sobre las inconformidades (recursos de queja y de impugnación) respecto de las Recomendaciones, los acuerdos y las comisiones de los Organismos de Derechos Humanos de las entidades federativas, y por insuficiencia en el cumplimiento de las Recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Existen desde luego muchas razones para excluirla, por lo que sólo diré algunos razonamientos esbozados en la reforma al artículo 102 Constitucional de 1992:

- **En el aspecto electoral**, a que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.
- **En lo que toca a los conflictos laborales**, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los Derechos Humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales.

- **Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales**, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho. Las instituciones de Derechos Humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones. Debemos tener en cuenta que el Constituyente plasmó la separación de poderes como una de las mejores garantías en la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos. De lo contrario se desquiciaría el orden normativo, pilar de la democracia que protege las funciones del Poder Judicial; *por tanto, no es posible ni conveniente que un organismo como la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenga capacidad para intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, porque la tarea de juzgar ha de protegerse de interferencias a fin de que los jueces, que conocen mejor que nadie los expedientes, puedan emitir las sentencias con estricto apego a las leyes y absoluta independencia.*

Tal exclusión es saludable, además, porque contribuye a reforzar la seguridad jurídica, al existir una última instancia en las manos del Poder Judicial, cuya resolución se a definitiva y otorgue a la sentencia el valor de cosa juzgada; es decir, de verdad legal. Ésta es una de las bases del principio de seguridad jurídica. Consecuentemente, *el Ombudsman no puede pronunciar una resolución donde deba dictarse una sentencia, y ni siquiera opinar sobre aspectos que se van a resolver jurisdiccionalmente de fondo* (las cursivas son mías).

Es pues evidente que la experiencia histórica ha demostrado el funcionamiento ineficaz de esta reforma, debemos de propugnar incluir a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en asuntos electorales, por el hecho de que en nuestro país los derechos políticos de los mexicanos no tengan una protección adecuada.

Valdría la pena considerar el apoyo real que representa la Comisión Nacional de Derechos Humanos en ese ámbito, ya que si bien no puede calificar el proceso electoral, dado que es competencia del Instituto Federal Electoral (IFE); bien valdría la pena, para que se abriera una vía de acceso a la Comisión Nacional. Así tendría que *presionar* para que el IFE demuestre la claridad de dicho proceso, y en última instancia –aunque no sea su competencia- debería de señalar el derecho ciudadano a la información (como lo establece el artículo 6º constitucional), y por ello *recomendar* al IFE que publique toda la información necesaria para que la sociedad se entere de cada una de las etapas del proceso, y se restablezca la confianza y se avance en el proceso democrático.

En consecuencia, excluir la posibilidad de que conocieran asuntos electorales y laborales resulta un sinsentido, pues implica el desconocimiento de esferas en las que también suele suscitarse violaciones a los derechos humanos. Más que en nuestro país los derechos laborales también son derechos humanos.

En relación con la limitante en para que la Comisión Nacional conociera de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa atribuibles a servidores públicos del Poder Judicial de la Federación también significa un lamentable retroceso. Un país donde la administración de justicia presenta fallas, no había justificación para hacer que los mexicanos formularán sus quejas en contra de las irregularidades administrativas cometidas en el curso de los procesos judiciales. Y si llegara el caso no se estuviera invadiendo ningún otro poder ya que las recomendaciones de la Comisión Nacional no son vinculatorias.

En este punto cabe subrayar que los organismos locales no impiden conocer de quejas relacionadas asuntos de carácter laboral, electoral y jurisdiccional. Por ejemplo:

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes tiene competencia:

- a) La Comisión podrá conocer de las quejas sobre las cuales esté pendiente resolución judicial, y no suspenderá su actuación aun cuando el interesado interponga, ante los órganos jurisdiccionales, administrativos o del trabajo, demanda o recurso respecto del objeto materia de la queja, pues esto no impedirá investigar los problemas generales planteados en las quejas (artículo 36).

En Coahuila encontramos el único caso en que la ley que rige al organismo protector faculta a su Presidente, entre otras, “**para intervenir en juicios de carácter laboral**”.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Guerrero esta facultada para conocer afectaciones a las garantías individuales en ocasión o con motivo directo de procesos electorales (artículo 8). A su vez, su Presidente esta facultado de acuerdo con el artículo 17 para:

- a) Hacer recomendaciones a los integrantes del Poder Judicial del Estado, sobre casos particulares, en los asuntos en que se necesite atención personal a los agraviados, agilización de trámites o cualquier otra, siempre que no invada su esfera de competencia, ni su autonomía y que solo pretenda dar noticia o prevenir sobre alguna cuestión que infrinja los derechos humanos.

- b) Ejercer la facultad excitativa de justicia ante el Poder Judicial del Estado, en casos de grave dilación.

La tercera etapa: el decreto del 13 de septiembre de 1999.

Esta tercera fase se le puede llamar de la “autonomía”. Tema recurrente a lo largo de la existencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por ello un grupo parlamentario de Partido del Trabajo y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (legisladores de la LVII) propusieron una reforma constitucional a los artículos 73, 74, 102-B y 105 de la Constitución, donde pedían que la designación del presidente de la CNDH fuera realizada por la Cámara de Diputados y no por el Poder Ejecutivo.

La propuesta consistía, según la exposición de motivos, en que el *ombudsman* mexicano, no tenía la *eficacia en el cumplimiento de las recomendaciones* como la tenían otros *ombudsman* en el mundo; “ya que mientras Suecia, Finlandia, manejan una estadística en el cumplimiento de sus recomendaciones del orden de 90 a 100%, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo alcanzaba 63% en la eficacia de sus recomendaciones y las comisiones estatales exclusivamente reportaban alrededor de 53.2% en todo el país, lo cual alejaba de la productividad internacional”.

En el proyecto incluía un texto nuevo para el artículo 102-B de la Constitución, que definía la naturaleza jurídica de la CNDH, como un organismo público autónomo en contraposición con el de un organismo descentralizado. Se argumentaba que ambos conceptos descentralizado con la expresión autónoma o organismo público autónomo tenían que ser excluidos

de lo “contrario se repetiría el error conceptual que tiene el artículo segundo de la actual Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo cual se debe eliminar”.

Finalmente, el Senado de la República, el día 8 de junio de 1999, aprobó la reforma al artículo 102-B, tal como esta en la Constitución Federal.

CAPITULO II

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO MATERIAL DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

2.1. INTRODUCCION

Es necesario antes de iniciar el desarrollo de este tema, hacer una brevísima referencia a los ámbitos de aplicación de la Ley Orgánica de los Derechos Humanos. El cual se sujeta al principio de la “territorialidad de las leyes”. Este principio estriba “según el cual ciertas normas que emanan de las autoridades competentes de un Estado se aplican a todas las personas, actos y hechos jurídicos ubicados o celebrados en los límites del territorio de dicho Estado” (Claude Belait, p. 266). Lo anterior se relaciona con el ámbito espacial de una norma jurídica, es decir, el territorio en el cual pretende regir la norma; así la Ley Orgánica de la Comisión Nacional es federal (artículos 40, 42 y 43 de la Constitución Federal). Con el ámbito personal de validez, es el relativo a que la Ley Orgánica de la Comisión Nacional es aplicable a los mexicanos y extranjeros que se encuentran en el país (artículo primero). Por último, el ámbito material de validez, que alude al artículo citado de la Ley, que expresa: “Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional **en materia de Derechos Humanos** respecto a los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado B del artículo 102 constitucional”. Con lo cual deja establecido su **ámbito material de validez**.

2.2. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS.

Examinemos primeramente lo que significa “Derecho”. Independientemente de cualquier posición filosófica, el Derecho es un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del individuo en sociedad.

En cambio, los Derechos Humanos significan derechos que son comunes a todos los seres humanos. Esta idea se observa en el artículo segundo del Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando se refiere a los Derechos Humanos de la siguiente manera: “Son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humanos”.

Para el maestro Diez Quintana (2004, p.52) los derechos humanos son:

“Absolutos porque esos derechos le corresponden a la persona humana sin excepción por el simple hecho de ser persona y humanos. Son universales porque su fuerza moral y jurídica y por esa razón se encuentran por encima de otros valores o demandas sociales, la condición de ser absolutos los hacen ser universales, lo que significa que pertenecen a todas las personas sin importar su género, raza, condición social, credo y edad, y son inalienables porque no pueden ser objeto de cesión o enajenables”.

Ampliando la idea expuesta, nos dice Anders Kompas (2003, p. 20) que:

Los derechos humanos son los derechos que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Otorgan a todas las

personas la posibilidad de presentar reivindicaciones (sic) morales que limiten la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdos sociales, y son universales, inalienables e indivisibles. Los derechos humanos expresan profundo compromiso de que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna.

Para Thomas Fleiner (1999, p. 1 y 2) la dignidad humana consiste en que:

“Solo las personas tienen la libertad interior de poder reconocer mediante la propia razón cuál decisión correcta, así como la posibilidad de actuar con conocimiento de causa de acuerdo con esta apreciación. Su **dignidad** es lesionada cuando se les restringe esta libertad. Hablar de la dignidad humana supone respetar el ámbito de libertad que las personas necesitan para formar sus opiniones, y de conformidad con estas decidir sobre la manera de comportarse. Además, debe dárseles la posibilidad de desarrollarse según sus proyectos de vida. Cualquier medida coercitiva que perjudique esencialmente su libertad de decisión constituye un ataque contra la dignidad humana. La persona no solo son seres libres, sino también seres únicos que deben ser respetados en su individualidad. En consecuencia, una persona es lastimada en lo más profundo de su ser cuando se le veja y discrimina en consideración a su raza, nacionalidad o religión. Pertenece igualmente a la dignidad de la persona, el ser respetada en su singularidad e individualidad y el no ser discriminada como si fuera miembro de una raza proscrita”.

2.2.1 EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Estos han evolucionado desde la antigüedad desde el siglo XVIII antes de Cristo hasta el siglo V de nuestra era; así observamos que en algunos

países como Egipto, Persia y Grecia se concedían los derechos humanos sólo a quienes eran considerados ciudadanos, mientras que a los bárbaros o extranjeros no se les proporcionaba protección alguna y eran sometidos al exterminio o a la esclavitud; en el Código de Hammurabi de Babilonia se pueden encontrar ciertos aspectos sociales, ya que se establecieron límites a la esclavitud por deudas.

En la cultura griega se logró un avance notable en la elaboración de leyes de protección a los derechos humanos; los griegos buscaron ante todo regular la vida social y el pensamiento del hombre por medio de la ley, y esta influencia perduró hasta el Imperio romano, con el Código de Justiniano, y después en la codificación tenemos las instituciones, el Digesto, el Código y las Novelas.

En la Edad media, en esta época los derechos humanos fueron proyectados con sentido comunitario, un ejemplo de ello se dio en Inglaterra, con la famosa Carta Magna de Juan sin Tierra, que contempló ciertas garantías de seguridad jurídica y restringió el poder del monarca. En España aparecieron los ordenamientos llamados *fueros*, cuya importancia residía en la capacidad de cada pueblo de dotarse de sus propias leyes; se puede mencionar el fuero viejo de Castilla, el fuero juzgo y el fuero real.

En la etapa del Renacimiento, desde el siglo XV hasta el XVIII, se consolidaron las libertades, a pesar de las grandes monarquías; en esta época se produjo una importante positivización de los derechos humanos, como límite a la acción del Estado, traduciéndose estas conquistas en documentos como el *Bill of Rights* de 1689, que postuló la existencia de diversos derechos y libertades frente al monarca, considerados por el pueblo inderogables.

En Inglaterra se creó la figura jurídica del *habeas corpus*, como consecuencia de las protestas contra un privilegio real, pero no se concretó en

ley sino hasta el año de 1679; la protección que otorgaba consistía en no permitir la captura o prisión de una persona detenida, en un plazo razonable, frente al tribunal jurisdiccional, exceptuándose de este privilegio a los detenidos por traición.

En la época moderna, durante los siglos XVIII y IX, surgieron movimientos revolucionarios. Como el movimiento de Virginia de 1776, que planteo por primera vez los derechos humanos en una Declaración. Y que se consolidó con el movimiento de Francia en 1789, dando inicio a una verdadera revolución por los derechos humanos, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Ya para la primera mitad del siglo XX en numerosas constituciones se desarrolló el ámbito de los derechos humanos, ampliándose a los derechos económicos, sociales y culturales, como es el caso de la primera constitución política y social del mundo: la Constitución Mexicana de 1917, posteriormente la Constitución de Weimar de 1919, la Constitución de España de 1931 y la de la antigua URSS de 1936, consagraron derechos económicos y sociales.

Con posterioridad los derechos humanos han adquirido carta de naturalización, así lo expone Gil Rendón:

“En el ámbito internacional, tales derechos son mencionados por primera vez en la Sociedad de las Naciones, mediante el Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919, pero aunque no llegó a alcanzar la efectividad deseada, fue la semilla para la protección de las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas; en la parte más importante, se encuentra el desarrollo de los derechos humanos, con la aparición en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) incluida en la parte 13 del Tratado de Versalles, en relación con su artículo 23.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, durante la primavera de 1945

se llevó a cabo la redacción de la carta de las Naciones Unidas, que sirvió como punto de partida para la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En enero de 1947, se integró la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con la participación de 18 países, la cual aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948.

En 1951, la Asamblea General de la ONU decidió que se articularan en dos convenios; en 1966 entraron en vigor dos pactos: el de los Derechos Civiles y Políticos y el de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en donde se contemplan los derechos del individuo, a los que se han adherido respectivamente 90 y 71 Estados. El año de 1968 fue declarado por la ONU el Año de los Derechos del Hombre. En 1978 entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el llamado Pacto de San José; en éste se implantaron las bases definitivas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que operaba ya desde 1960, y se estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que actualmente funciona en San José, Costa Rica.

2.2.2 EVOLUCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.

Históricamente los Derechos Humanos en nuestro país han evolucionado a partir de la lucha por la defensa de los mismos. Esta se remonta hacia el siglo XVI, con Fray Bartolomé de las Casas; este misionero llegó a las tierras americanas en 1502, quien emprendió una intensa campaña en la defensa de los indígenas por la crueldad e injusticia que eran sometidos. Como consecuencia de esta lucha por la reivindicación de los derechos, el respeto y la defensa de los indígenas, tenemos las Leyes de Indias; donde el

título 6º ley XXIII consagró el derecho para mejorar el despacho de los presos por delitos y otros casos que se ofrecen, en consideración de que muchos eran forasteros, y no tenían quien los defendiera. Pero fue hasta 1542 con las Leyes Nuevas donde declaró la general libertad de los indios.

De ahí damos un brinco hasta la época de la independencia donde hubo una ardua labor por la defensa de los derechos humanos. El 16 de septiembre de 1810, el cura del pueblo de Dolores, Don Miguel Hidalgo y Costilla, convocó al pueblo de México a luchar por la independencia.

Don Miguel Hidalgo promulgó en Guadalajara el *Bando de Hidalgo*, que contenía la orden de dar libertad a todos los esclavos, y la prohibición de toda exacción, por razón de ser indio o pertenecer a una determinada casta.

José Maria Morelos Y Pavón formulo sus *Sentimientos de la Nación* en Chilpancingo, Guerrero el 14 de septiembre de 1813, en el que destaca que la soberanía dimana directamente del pueblo; señala que la ley comprende a todos los individuos, sin excepciones; también se proscriben la esclavitud y la distinción por castas; asimismo, se establece el respeto y la guarda de la casa y propiedades de cada individuo, prohíbe la tortura.

Se emite el 22 de octubre de 1814 el llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingán de 1814. La cual contiene un capítulo especial dedicado a las garantías individuales, en el cual ya encontramos antecedentes de la defensa de los derechos humanos.

En el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y en el Decreto de expedición de la Constitución del 4 de octubre de 1824. Donde se resolvió la adecuada protección y garantía de los derechos humanos, conteniendo garantías en material penal y de aplicación estricta de la ley.

Para 1836 se sustituyó a la Constitución de 1824, para dar paso a las denominadas Siete Leyes Constitucionales , integrada por 15 artículos; donde se determinan los derechos y obligaciones de los mexicanos, en ellos se señala que para ser preso se requiere mandamiento de juez competente, y ningún individuo puede ser detenido más de tres días; el individuo debe ser juzgado por tribunales establecidos en la Constitución sin admitir la retroactividad de la ley; no se podía impedir la libertad de circulación de las personas; el ciudadano mexicano tenía derecho a votar y ser votado.

En el año de 1840 el entonces jurista Manuel Cresencio García Rejón diseñó lo que podría llamarse un antecedente del *ombudsman mexicano*: el juicio de amparo. Señaló que éste procedería contra cualquier violación, incluso del ámbito federal, contra cualquier autoridad y se tramitaría ante el Poder Judicial del Estado de Yucatán. Así en el artículo 53 de la Constitución de Yucatán se establecía:

“Corresponde a este Tribunal reunido (la Suprema Corte de Justicia del Estado): 1. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución, o contra las providencias del gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas” (Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, p. 110).

Para 1847 se restablece el federalismo de 1824. Fue entonces donde se propone con Mariano Otero que el juicio de amparo sea a nivel federal, regulado en el artículo 25 del Acta de Reforma de ese año, y que tenía como propósito fundamental la defensa de los derechos humanos.

En la Constitución del 5 de febrero de 1857 en su título primero se dedicó un apartado a los derechos humanos. Asimismo, se introdujo el amparo de Rejón. A juicio de Gil Rendón “podemos decir que en la Constitución de 1857 se reconocen los derechos del hombre; a diferencia de la Constitución de 1917, donde no se hace mención de los derechos del hombre”.

Finalmente, en la Constitución de 1917 se consignan las llamadas garantías sociales e inicia el constitucionalismo social, al contemplar los derechos sociales y económicos en los artículos 27 y 123.

2.2.3 CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Para el jurista Jorge Hübner, citado por Ulises Aguiar Quintero (1998, p. 42) señala las siguientes características:

- a) Son **innatos o congénitos**, porque se nace con ellos, como atributos inherentes a todo ser humano, a diferencia de otros derechos, que se van adquiriendo durante la vida.
- b) Son **universales**, en cuanto se extienden a todo el género humano, en todo tiempo y lugar, en razón de la esencial unidad de naturaleza del hombre, cualquiera que sea su condición histórica o geográfica, su raza, sexo, edad o situación concreta en la sociedad.
- c) Son **absolutos**, porque su respeto puede reclamarse indeterminadamente a cualquier persona o autoridad o a la comunidad entera, lo que los distingue de los derechos relativos, que son aquellos emanados de las relaciones contractuales.

- d) Son **necesarios**, su existencia no deriva de un hecho contingente, sino que constituyen una necesidad ontológica derivada de la propia naturaleza de la persona humana.
- e) Son **inalienables**, pertenecen en forma indisoluble a la esencia misma del hombre, sin que puedan separarse de él, por lo cual no pueden enajenarse, transferirse o transmitirse a ningún título, como ocurre con los derechos que son objeto de las transacciones jurídicas.
- f) Son **inviolables**, ninguna persona o autoridad puede atentar legítimamente en contra de ellos, sin perjuicio de las justas limitaciones que puedan imponerse a su ejercicio de acuerdo con las exigencias del bien común de la sociedad.
- g) Son **imprescriptibles**, no caducan ni se pierden por el transcurso del tiempo, aunque un grupo u una persona determinada se haya visto materialmente impedida de ejercerlos debido a insuperables circunstancias de factor.

2.2.4 CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El asunto de las clasificaciones se aborda desde el ámbito de la doctrina, razón por la cual resultan numerosos los criterios para determinarlos.

Una primera clasificación surge en el ámbito internacional, por Karen Vasak citado por Antonio Pérez Luño (1996, pp. 105-107) quien divide a los derechos humanos en tres generaciones:

1.-Derechos Humanos de la Primera Generación. Están constituidos por los llamados derechos civiles y políticos que surgen de manera integrada a

partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En este tipo de derechos se establece la obligación del Estado de respetar y garantizar los valores individuales de la vida, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad jurídica, entre otros. Son derechos considerados naturales porque nacen de la condición humana y son previos e independientes de la estructura del Estado.

2. Derechos Humanos de la Segunda Generación. Estos se identifican como derechos económicos, sociales y culturales, generalmente de tipo colectivo o grupal, y responden a los valores de igualdad y solidaridad. Entre ellos se destacan el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social, el derecho a la protección de la salud y a la asistencia médica, el derecho a la educación y a la cultura, el derecho a la vivienda.

Esta clase de derechos se originaron en el siglo XX ante el reclamo de la sociedad por alcanzar mejores niveles de vida. Donde los grupos sociales económicamente marginados toman conciencia de clase y son los principales promotores de los movimientos colectivos encaminados hacia el reconocimiento y protección jurídica de los derechos de carácter social y económico.

A diferencia de los derechos de la primera generación, ahora se le exige al Estado un reconocimiento expreso, con obligaciones de dar y hacer, es decir, actuar e intervenir en los procesos socioeconómicos para combatir las desigualdades reales entre los sectores sociales y fomentar un estado de bienestar, mediante el acceso de los seres humanos a las satisfacciones materiales y morales, propias de su dignidad de persona.

Por consiguiente, México fue el primer país en el mundo que consagró el derecho social en la Constitución de 1917, en sus artículos, 3º, 27 y sobre todo el 123, hicieron de la libertad y la justicia los ejes de la vida política de nuestro país.

3. Derechos Humanos de la Tercera Generación. En esta categoría se integran los llamados derechos de solidaridad, o derechos de los pueblos o naciones, por dar cabida a los intereses y aspiraciones del Estado y de los diversos grupos que lo conforman. Se caracterizan por considerar a la vida en su conjunto y a la humanidad como un género, sin fronteras, razas, sistemas políticos, cuyo objetivo es lograr el desarrollo armónico de las naciones.

Forman parte de estos derechos los siguientes: El derecho a la paz; el derecho al desarrollo; el derecho a la soberanía y autodeterminación de los pueblos; derecho a la identidad nacional y cultural; derecho a un medio ambiente sano y a la preservación de los recursos naturales; derecho a los beneficios del desarrollo científico y tecnológico; derecho a gozar del patrimonio común de la humanidad.

Estos derechos son hechura de los trágicos acontecimientos del siglo XX, como son las guerras mundiales y civiles; el proceso de descolonización, la lucha por la autodeterminación de los pueblos, los atentados a los derechos humanos en los sistemas totalitarios; los desastres naturales o producidos por el hombre, Estas circunstancias favorecieron la formación de una conciencia de solidaridad internacional, a grado tal que se estableció un sistema de protección de los derechos humanos a nivel universal y regional, dentro de los cuales destacan: Convención sobre Asilo (1928); Convención sobre Asilo Político (1933); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948); Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952); Asilo diplomático (1954); Convención sobre Asilo Territorial (1954); Declaración de los Derechos del niño (1959); Derechos económicos, sociales y culturales (1966); Derechos civiles y políticos (1966); Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); Convención sobre la Eliminación de Todas las

Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979); Proscripción de la Tortura (1985); Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1986).

Bidart Campos (1993, p.163 y ss) propone la siguiente clasificación de los derechos humanos:

1) "Un somero y casi superficial intento personal por enumerar los derechos humanos nos lleva a la siguiente enunciación...entonces, esta:

a) Derecho a la personalidad jurídica.

b) Derecho a la vida.

c) Derecho a la integridad física y síquica.

d) Derecho a la dignidad personal.

e) Derecho al nombre.

f) Derecho a una nacionalidad.

g) Derecho a la identidad sexual.

h) Derecho al honor.

i) Derecho a la libertad personal, que cabe desglosar en: 1) a la libertad corporal y de locomoción; 2) a la libertad de intimidad o privacidad; 3) a la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia, de las comunicaciones privadas, de los papeles privados, de la sexualidad, de la moral autorreferente.

j) Derecho a la libre expresión por cualquier medio apto, que involucra: 1) libertad de dar y recibir información; 2) libertad de crónica; 3) libertad de comunicación; 4) derecho de rectificación y respuesta (o de réplica, según guste el vocabulario).

k) Derecho a la libertad religiosa, de conciencia y de culto.

l) Derecho a la libertad de enseñanza, que puede desglosarse así: 1) a la libertad de enseñar y de aprender; 2) a la libertad de educar a los hijos; 3) a la libertad de cátedra.

- m) Derecho de trabajar, que involucra: 1) el aspecto remuneratorio; 2) lo referente a las condiciones dignas de trabajo; 3) el aspecto relativo a la duración del trabajo (descansos, estabilidad, etcétera).
- n) Derecho de libre asociación.
- o) Derecho de reunión.
- p) Derecho a contraer matrimonio.
- q) Derecho de petición.
- r) Derecho de contratar, incluyendo la contratación colectiva.
- s) Derecho de huelga.
- t) Derecho de propiedad, incluyendo el derecho sucesorio.
- u) Derecho de ejercer comercio, industria, y actividades lícitas.
- v) Derecho a la seguridad social.
- w) Derecho a la jurisdicción, que involucra el acceso a ella, el debido proceso, y la sentencia justa y eficaz.
- x) Derecho a la libertad política y de participación.

Se nos podrá acusar de omisiones, si se piensa –por ejemplo- en el derecho a la alimentación, a la vivienda, al vestido. Respondemos que las supuestas omisiones –aun cuando apunten a derechos que hemos llamado por analogía- admiten encuadres varios, como por ejemplo, en el derecho a la integridad física, en el derecho a la dignidad personal, en el rubro de los derechos implícitos. Y ya que los citamos, hacemos un añadido final al catálogo enumerativo.

- y) Los derechos implícitos, involucrando en ellos a todos los que, comprendidos en la denominada tercera generación, tienen entidad ontológica para enmarcarse en la categoría de los derechos humanos.

2.2.5 EL FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Uno de los principales temas siempre recurrentes para explicar qué son los derechos humanos, es sin duda, el de fundamentos de éstos. Para ello hay diversos enfoques en que se pretende llevarlo a cabo. Javier Saldaña, en su ensayo: *“Notas sobre la fundamentación de los derechos humanos”* (1999), escribe: “No es sino la labor que permite distinguir qué hay de objetividad en ellos y qué de ideología”, es decir, esta *objetividad* es donde parece ser posible comenzar a buscar la respuesta al problema que plantea el fundamento de los derechos humanos. De este modo lo “humano” es lo que calificamos como su fundamento.

Siguiendo la exposición de Saldaña, hay diversas formas en que se pretende fundamentar los derechos humanos: a) el iusnaturalismo, b) los historicistas y c) la ética moral.

a) el enfoque iusnaturalista.

Un primer intento por explicar el fundamento de los derechos humanos se debe a la corriente iusnaturalista. Propone que el hombre no puede ser tratado al arbitrio del poder y de la sociedad, porque es objetivamente un ser digno y exigente, portador de unos derechos en virtud de su dignidad reconocida, pero no otorgada. Reconoce que la procedencia de los derechos humanos viene de la misma naturaleza humana, la cual debemos entender por ella como aquella constitución o estructura fija en el hombre que es a la vez permanente y estable en medio de las mudanzas a las que puede verse sometido. Es la esencia, aquello por lo que el hombre es y se comporta como tal, es algo invariable, permanente e identificador del propio hombre.

Una de las más grandes exponentes del iusnaturalismo es Jacques Maritain, quien es su libro: "*Los Derechos del Hombre y de la ley natural*", expone con mucha lucidez que:

“La misma persona humana tiene derechos por el sólo hecho de ser persona, inteligente y libre, siempre un fin en sí misma, nunca un medio; si el hombre está obligado moralmente a las cosas necesarias para la realización de su destino es porque tiene el derecho de realizar su destino, tiene derecho a las cosas necesarias para ello. Esos derechos son: El derecho a la vida; a la libertad; a la integridad física; a la salud; a tener bienes temporales en propiedad; a elegir formar una familia; a elegir libremente el tipo de educación para ella; a profesar una religión; a ser tratado como una persona y no como una cosa; a participar en la vida política, principalmente a elegir el tipo de gobierno que se quiere, mediante el sufragio; a tener igualdad ante la justicia”.

b) El enfoque historicista.

Quienes están a favor de esta postura argumentan que los derechos humanos se han ido dando a través de momentos históricos, verbigracia, en el cristianismo y el iluminismo. Plantean que los derechos humanos no están en la naturaleza humana, sino que se manifiestan en aquellos derechos variables y relativos a cada contexto histórico. Son derechos los que tiene el hombre de tratado al arbitrio del poder y de la sociedad, porque es objetivamente un ser digno y exigente, portador de unos derechos en virtud de su dignidad reconocida, pero no otorgada. Reconoce que la procedencia de los derechos humanos viene de la misma naturaleza humana, la cual debemos entender por ella como aquella constitución o estructura fija en el hombre que es a la vez permanente y estable en medio de las mudanzas a las que puede verse

c) el enfoque ético o moral.

La corriente moralista anuncia que los derechos humanos no encuentran su fundamento en el derecho, sino en la moral. Por lo que...

“el fundamento de estos derechos es axiológico, valorativo, en torno a exigencias que se consideran indispensables para asegurarle al hombre tener una vida digna. Son en definitiva, exigencias derivadas de la idea de dignidad humana que merecen ser respetadas y garantizadas por el poder político y el derecho” (Saldaña).

La contrariedad de esta tesis es que esos “derechos” de que hablan los moralistas no pueden ser considerados como tales, ya que no están incorporados al derecho positivo.

2.3. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las *garantías* que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Se observa en este artículo constitucional que se habla de “Garantías” y no de derechos humanos, como se establecía en la Constitución de 1857 en

su artículo 1º : “El pueblo mexicano reconoce que los **derechos del hombre** son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas la leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las *garantías* que otorga la presente Constitución”.

El cambio nos explica Héctor Dávalos (1999, p. 15) se debió a:

“que en 1842, el proyecto de la mayoría, en el lugar respectivo, llevaba por título el de garantías individuales, y en el proyecto de la minoría, de ese mismo año, aunque en su sección segunda se intituló ‘De los derechos individuales’, el artículo quinto decía: ‘La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías’. O sea, se hizo una genérica, amplia, de que la Norma fundamental reconocía la existencia de los derechos del hombre, pero como la simple declaración genérica se prestaría a dudas de cuáles son los derechos del hombre reconocidos, la Constitución hizo la enumeración de esos derechos y dio la medida de ellos. Y esta medida es lo que son las garantías individuales”.

“Aunque en 1857 esa sección fue denominada “De los derechos del hombre”, como hemos asentado, creemos que la idea que palpita en el artículo primero, es la misma que en 1842 y años siguientes: Existen derechos del hombre que el pueblo mexicano reconoce, pero este mismo pueblo, al darse su constitución establece cuáles y en qué medida, la Norma de Normas va a otorgar ya en garantías esos derechos que anteriormente ha reconocido, y por esto es que ordena a las autoridades respetar y proteger los derechos que la Constitución reconoció”.

Para Gil Rendón existe una diferencia entre la Constitución de 1857 y la de 1917, que explica de la siguiente manera:

“Al analizar los textos constitucionales de 1917 y 1857, se observa que los derechos humanos son concepciones abstractas, con alta influencia iusnaturalista, en tanto que las garantías son concepciones concretas e individualizadas, por lo que podríamos señalar que la diferencia estriba en que las garantías individuales son los límites de la actuación del poder público, consagradas de manera precisa en un texto constitucional, y los derechos humanos son anteriores y superiores al poder público, por lo tanto, aunque no estén consagrados se tienen que reconocer y respetar; bajo la lógica aristotélica tomista, las garantías individuales son el continente y los derechos [humanos] el contenido”.

Actualmente se quiere retomar la idea del constitucionalista de 1857, en el marco de la Reforma del Estado, encabezada por Porfirio Muñoz Ledo (entre otros) quienes procuran que se incluya la siguiente propuesta:

“Introducir en el texto constitucional un capítulo sobre los derechos humanos que agrupe y especifique el conjunto de tales derechos. Estos pueden estar señalados en diversos artículos del texto vigente, o bien mencionar expresamente otros derechos aún no considerados en el texto actual.

El capítulo que se propone debe estipular y definir la supremacía de los derechos mencionados en los órdenes civil, político, económico, social y cultural. Debe asimismo establecer la universalidad de los mismos en el sentido tanto de ser exigibles por parte de todos los seres humanos, como en el sentido de su interdependencia e indivisibilidad.

Adicionalmente, se propone incluir el siguiente texto al inicio de este capítulo de disposiciones de instrumentos internacionales que México ha suscrito y lo obligan: El reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables constituye el

fundamento de la libertad, de la justicia y de la paz en el mundo... Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos”

También en ese mismo sentido se ha expresado un grupo de ciudadanos mexicanos en el marco de la presentación del Programa Nacional de Derechos Humanos, llevado a cabo por el Presidente Vicente Fox Quesada. Dicho programa sugiere una iniciativa de reforma constitucional en materia de Derechos Humanos. La cual fue presentada ante el H. Congreso de la Unión en los siguientes términos:

“DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES”

“Artículo 1º ...

“Los derechos humanos son reconocidos por esta Constitución y su protección se realizará en los términos establecidos en la misma”.

“...DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES”

“Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de **los derechos humanos que reconocen esta Constitución y los tratados internacionales firmados y ratificados, y de las garantías que otorga la misma**, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece...”

“DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”

“Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. **“Es decisión fundamental del Estado Mexicano velar por la**

eficaz protección de los derechos humanos de toda persona que se encuentre en el territorio nacional”.

“Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos toda persona gozará de los **derechos humanos fundamentales y las garantías que esta Constitución reconoce**, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la misma establece”.

“DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES”

“Artículo 1º.- ...**Los derechos humanos y el derecho humanitario reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México, forman parte integral de esta Constitución, los cuales complementan y adicionan las garantías y derechos humanos en ella reconocidos. En caso de contradicción, dichos derechos serán interpretados de acuerdo a lo que sea más favorable para la persona humana”.**

De las anteriores propuestas se deriva la siguiente conclusión: que en la actualidad los derechos humanos son una concesión del Poder Político y no una exigencia fundamental que debe ser reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual no reconoce de manera expresa los derechos humanos. Por consecuencia esto implica que la autoridad en ocasiones no los acepte; por ello a mi me gustaría que el artículo 1º de la Constitución modificara su contenido por el que tuvo en la Constitución de 1857, cuando afirmaba: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”.

Para el maestro Díez Quintana (2004, p.1) las garantías individuales –las mal denominadas garantías constitucionales- consisten en la relación jurídica existente entre gobernantes y gobernados, por virtud de la cual, los gobernados le pueden exigir a aquéllos el ejercicio de una acción o el acatamiento de una omisión.

Luigi Ferrajoli citado por Rojas Caballero (2004, p. 48) establece una definición de las Garantías Individuales:

“Estas obligaciones, en la medida en que su satisfacción sea efectivamente exigible, forman las *garantías* del ciudadano: que son contra la mayoría, al haber sido instituidas contra cualquier poder para tutela sobre de los individuos y de la minorías que carecen de poder; y son contra la utilidad general, teniendo como fin exclusivo la tutela de los derechos individuales. Gracias a ellas el legislador, incluso si es o representa a la mayoría del pueblo, deja de ser omnipotente, dado que su relación confiere vigencia a normas no sólo injustas sino también inválidas, y por consiguiente censurables y sancionables no sólo política sino también jurídicamente... En todos los casos los derechos fundamentales corresponden a valores y a necesidades vitales de la persona histórica y culturalmente determinados. Y es por su calidad, cantidad y grado de garantía como puede ser definida la calidad de una democracia y medirse el progreso”.

Ignacio Burgoa (1977, pp. 157-183) estima que las garantías individuales deben llamarse garantías del gobernado, porque denotan esencialmente el principio de seguridad jurídica inherente a todo régimen democrático, lo cual implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado de someter sus actos al derecho. Agrega que el concepto garantía

individual se forma con la concurrencia de los siguientes elementos:

- 1) “Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
- 2) Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).
- 3) Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
- 4) Previsión y regulación de la citada relación por la Ley fundamental (fuente)”.

Existen desde luego comentarios a favor o en contra sí los derechos humanos y las garantías individuales son equivalentes. Para eso, el Poder Judicial de la Federación ha emitido las siguientes tesis jurisprudenciales sobre el tema, que a continuación se transcriben:

1) Octava Época

No de registro:394,812

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Jurisprudencia

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo VI, parte TCC

Tesis: 856

Página: 584

Genealogía: APÉNDICE '95:TESIS 856 PG.584

INTERÉS JURÍDICO, NOCIÓN DE PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO.

El interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales especialmente por la Suprema

*Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como **derecho subjetivo**, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico sólo aquel a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan. Estas características del interés jurídico en el juicio de amparo son conformes con la naturaleza y finalidades de nuestro juicio constitucional. En efecto, conforme dispone el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo deberá ser promovido sólo por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, para que la sentencia que se dicte sólo la proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de la sentencia”.*

Octava Época

No de registro:394,810

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Jurisprudencia

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo VI, Parte TCC

Tesis: 854

Página: 582

Genealogía: APÉNDICE '95: TESIS 854 PG. 582

INTERÉS JURÍDICO EN QUE CONSISTE.

El interés jurídico a que alude el artículo 73,fracción V de la Ley de Amparo,

*consiste en el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto violatorio de **garantías individuales** en su perjuicio, es decir, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular; esto es, una ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del particular. El juicio de amparo se ha instituido con el fin de asegurar el goce de **las garantías individuales establecidas en la Constitución General de la República**, cuando la violación atribuida a la autoridad responsable tenga efectos materiales que se traducen en un perjuicio real al solicitante del amparo. En conclusión, el interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado de manera que el sujeto de tales derechos pueda ocurrir al **juicio de garantías** y no otra persona”.*

A las garantías individuales, la doctrina las ha clasificado en tres grandes partes: a) los derechos de igualdad, b) de libertad y c) de seguridad jurídica.

a) Las garantías de igualdad. Dice el maestro Diez Quintana que la igualdad es una cualidad propia del hombre, esto es, todo ser humano tiene frente a la ley el mismo derecho, sin que importe raza, género, condición o credo. Donde el “principio aristotélico se hace más vigente que nunca, al imponer a la autoridad la obligación de tratar desigualmente a los desiguales para confirmar que frente a la ley no debe existir distingo alguno.

Para Martínez Vera (2005, p. 224) la igualdad implica la idea fundamental de similitud de derechos y obligaciones entre todas las personas. En otras palabras, la *igualdad* es la circunstancia en virtud de la cual las personas que se encuentran en las mismas condiciones, deben de tener los mismos derechos y obligaciones. En sí...

“La igualdad como garantía individual implica la idea de que todos los gobernados que se encuentren en igualdad de condiciones tienen ante el Estado las mismas obligaciones y prerrogativas”.

En cuanto a las garantías de igualdad, la Carta Magna, las reúne en los siguientes artículos: 1) Todo individuo goza de las garantías que otorga la Constitución (artículo 1º); 2) prohibición de la esclavitud (artículo 2º); 3) igualdad de derechos, sin distinción de raza, sectas, grupos o sexos (artículo 3º); 4) el varón y la mujer son iguales ante la ley (artículo 4); 5) prohibición de títulos de nobleza, y prerrogativas y honores hereditarios (artículo 12); 6) prohibición de fueros (artículo 13); 7) prohibición de procesar por leyes privativas o tribunales especiales (artículo 13).

b) Las garantías de libertad. Para el maestro Diez Quintana la libertad es después del de la vida, el valor supremo del ser humano. Basta decir que es la facultad que todo ser humano tiene para decidir entre dos o más opciones. La libertad es la facultad de hacer o no hacer siempre que no se viole el derecho de un tercero.

Estas garantías se dividen en tres grupos: a) las libertades de la persona humana; b) las libertades de la persona cívica; y c) las libertades de la persona social.

Las libertades de la persona humana se subdividen en libertades físicas y libertades de espíritu. Las libertades de la persona humana es su aspecto físico: 1) libertad de trabajo (artículo 5º); 2) nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no es por resolución judicial (artículo 5o); 3) nulidad de los pactos contra la dignidad humana (artículo 5º); 4) posesión de armas en el domicilio y su portación, en los términos que fije la ley (artículo 10); 5) libertad de locomoción dentro y fuera del país (artículo 11); 6) abolición de la

pena de muerte, salvo en los casos expresamente consignados en la Constitución (artículo 22). Las libertades de la persona humana, en el aspecto espiritual, son: 1) libertad de pensamiento (artículo 6º); 2) libertad de imprenta (artículo 7º); 3) libertad de conciencia (artículo 24); 4) libertad de culto (artículo 24); 5) libertad de intimidad, que a su vez comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia (artículo 16) e inviolabilidad del domicilio (artículo 16). Las garantías de la persona cívica son: 1) libertad de reunión con el fin político (artículo 9º); 2) de manifestación pública para presentar a la autoridad una protesta (artículo 9º); 3) prohibición de extradición de reos políticos (artículo 15). Las garantías de la persona social son: 1) la libertad de asociación y reunión (artículo 9º).

c) Las garantías de seguridad jurídica. Es conveniente precisar – explica el maestro Diez Quintana- que la seguridad jurídica es aquella en que para el caso de que una autoridad lleve a cabo un acto de simple molestia en perjuicio de un gobernado, deberá satisfacer previamente todos los requisitos y condiciones que establezca la Constitución y las leyes secundarias. Se puede ejemplificar en el artículo 16 constitucional. “El dispositivo mencionado establece, que para el caso de que una autoridad lleve a cabo un acto de privación o molestia en perjuicio de un gobernado, deberá dicha autoridad expedir un *mandamiento escrito*, en el que se deberá fundar y motivar la causa legal del procedimiento”.

El establecimiento de las garantías de seguridad jurídica se debe, como explica muy bien Martínez Vera a que...

“las relaciones entre los órganos del Estado y los particulares son numerosas y constantes. A cada momento los órganos de autoridad emiten actos que con frecuencia afectan los intereses jurídicamente protegidos de los gobernados. Los particulares ven cómo el poder público injiere de manera directa y a

menudo unilateral en relación con los bienes que pertenecen a las personas. Por esta constante interferencia que el Estado ejerce en los intereses propios de los individuos, se hace necesario que esos órganos de autoridad representados por los servicios públicos que actúan en su nombre, se ajustan a determinados y precisos ordenamientos legales con el fin de que los actos de afectación estén fundados en ley, tengan un procedimiento claro y ajustado a derecho y se evite que el gobernado se vuelva una víctima de la potestad absoluta de los gobernantes. Los requisitos de fondo y forma que debe tener cada acto de autoridad, cuando afecten los intereses de los particulares, se encuentran señalados en los ordenamientos legales ordinarios, por exigencia imperiosa de los preceptos constitucionales que señalan que se dé esa fundamentación y debido proceso legal para todos los actos emanados de la autoridad”.

Se establecen en los siguientes artículos constitucionales: 1) derecho de petición (artículo 8º); 2) a toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito (artículo 8º); 3) irretroactividad de la ley (artículo 14); 4) privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso (artículo 14); 5) principio de legalidad (artículo 14); 6) prohibición de aplicar la analogía y mayoría de razón en los juicios penales (artículo 14); 7) principio de autoridad competente (artículo 16); 8) mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones (artículo 16); 10) abolición de prisión por deudas (artículo 17); 12) expedita y eficaz administración de justicia (artículo 17); 13) prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal (artículo 18); 14) garantías del auto de formal prisión (artículo 20); 16) sólo el Ministerio Público y la Policía Judicial pueden perseguir los delitos (artículo 22); 18) nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (artículo 23).

Hay otras garantías no menos importantes, pero indispensables, las garantías de propiedad y las garantías sociales.

d) Garantías de Propiedad. La propiedad se define como la facultad que tiene una persona para usar, disfrutar y disponer de un bien o de un derecho con las modalidades y limitaciones que establezca la ley. Esta garantía se incluye en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, que señala: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus pertenencias, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

El precepto constitucional que se ocupa de estas garantías es el artículo 27.

e) Garantías Sociales. Con estas garantías dice Martínez Vera “el constituyente procura defender los intereses, ya no sólo de los individuos en particular, sino a la sociedad en general o a ciertas personas en particular, integrados dentro de un grupo social determinado, que por diversas razones, sobre todo de carácter económico o cultural, necesita protección específica, con el fin de dar base de sustentación y razón ser a un concepto que ha sido muy estudiado y poco aplicado en la práctica; es el principio denominado *justicia social*”.

En la Constitución mexicana están incluidas las siguientes garantías sociales:

- Derecho a la educación.
- Derecho a la autonomía de los pueblos indígenas y a la conservación de sus lenguas, culturas y costumbres.

- Derecho a la salud.
- Derecho a la información.
- Derecho a la vivienda.
- Derecho a la propiedad comunal y ejidal de tierras.
- Derecho al trabajo.
- Derecho a la previsión y seguridad social.

No podemos cerrar el presente tema sin hacer la siguiente nota: la diferencia básica que hay entre una garantía individual y una garantía social, es que la primera protege o salvaguarda los intereses legítimos de las personas en particular, en cambio en la segunda tiene un alcance protector que se extiende más allá de los individuos en sus intereses privados, llegando a la protección de ellos mismos, pero parte de un conglomerado.

2.4. INCORPORACIÓN DE MÉXICO A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

Para entender mejor este tema es necesario explicar que se entiende por derecho internacional de los derechos humanos. Para Anders Kompass (Representante de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México) consiste en un conjunto de declaraciones y principios que sirven como base para la consolidación de instrumentos internacionales convencionales que comprometen a los Estados a respetar los derechos humanos reconocidos universalmente.

En nuestro país, a través de lo que dispone el artículo 133 de la Constitución Política Federal, la fuente esencial de los derechos humanos la encontramos en los instrumentos internacionales, que tiene la calidad de tratados, cuya jerarquía normativa es superior a las leyes federales; criterio

sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis que a continuación se transcribe:

“Localización

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada.

Rubro

TRATADOS INTERNACIONALES, SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Texto

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “...serán la Ley suprema de toda la Unión...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho

federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

México ha signado 58 instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que forman parte del sistema jurídico mexicano hasta el año de 2002:

“CARÁCTER UNIVERSAL

TEMA: DOCUMENTOS GENERALES

- *Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos.*

- *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y culturales.*

TEMA: BIENESTAR, PROGRESO Y DESARROLLO EN LO SOCIAL.

- *Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.*

TEMA: DERECHO A DISFRUTAR DE LA CULTURA: DESARROLLO Y COOPERACIÓN CULTURAL INTERNACIONAL.

- *Convenio y Protocolo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto Armado.*
- *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.*
- *Convención sobre las Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales.*
- *Convención sobre la Diversidad biológica.*

TEMA: DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER.

- *Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer.*

TEMA: DERECHOS DE LOS PUEBLOS

- *Convenio (No. 107) sobre Poblaciones Indígenas y Tribales.*
- *Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*
- *Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe*

TEMA: DERECHO HUMANITARIO

- *Convenio I de Ginebra para Mejorar la Suerte de los Heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña*
- *Convenio II de Ginebra para Mejorar la suerte de los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las fuerzas Armadas en el Mar*

- *Convenio III de Ginebra Relativo al Trato de los Prisioneros de Guerra*
- *Convenio IV de Ginebra Relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra*
- *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales*

TEMA: DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: PROTECCIÓN DE PERSONAS SOMETIDAS A DETENCIÓN O PRISIÓN

- *Convenio contra la tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes*

TEMA: ESCLAVITUD, SERVIDUMBRE, TRABAJO FORZOSO E INSTITUCIONES Y PRACTICAS ANÁLOGAS

- *Convenios sobre la Esclavitud*
- *Protocolo para Modificar la Convención sobre la Esclavitud firmada en Ginebra el 25 de Septiembre de 1926*
- *Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud Convenio (No. 29) Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio*
- *Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.*
- *Convenio (No. 105) Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso*

TEMA: GENOCIDIO, CRÍMENES DE GUERRA Y LESA HUMANIDAD

- *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*

TEMA: LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

- *Convenio (No. 87) sobre la libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación*
- *Convenio (No. 135) Relativo a la Protección y Facilidades que Deben Otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa*

TEMA: MATRIMONIO Y FAMILIA, INFANCIA Y JUVENTUD

- *Convenio (No. 58) por el que se Fija la Edad Mínima de Admisión de los Niños al Trabajo Marítimo*
- *Convenio (No. 90) Relativo al Trabajo Nocturno de los Menores en la Industria*
- *Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios*
- *Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción de Menores*
- *Convención sobre los Derechos del Niño*
- *Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de adopción Internacional*

TEMA: NACIONALIDAD, APATRIDA, ASILO Y REFUGIADOS

- *Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada*

TEMA: PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

- *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*
- *Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid*
- *Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes*
- *Convenio (No. 111) Relativo a la Discriminación en Materia de Desempleo y Ocupación*
- *Convenio (No. 100) Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor*
- *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*
- *Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores*

- *Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad*
- *Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de Trata de Mujeres y Menores del 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, del 11 de octubre de 1933.*

CARÁCTER REGIONAL

TEMA: DOCUMENTOS GENERALES

- *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”*
- *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*

TEMA: CONDICIÓN DE LOS EXTRANJEROS

- *Convención sobre la Condición de los Extranjeros*

TEMA: DERECHO A DISFRUTAR DE LA CULTURA: DESARROLLO Y COOPERACIÓN CULTURAL INTERNACIONAL

- *Convenio sobre Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos*

TEMA. DERECHO CIVILES DE LA MUJER

- *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer*

TEMA: DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER

- *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*

TEMA: DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: PROTECCIÓN DE PERSONAS SOMETIDAS A DETENCIÓN O PRISIÓN

- *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*

TEMA: MATRIMONIO Y FAMILIA, INFANCIA Y JUVENTUD

- *Convenio Interamericano sobre Conflictos de Leyes en Materia de adopción de Menores*
- *Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores*

TEMA: NACIONALIDAD, APATRIDIA, ASILO Y REFUGIADOS

- *Convención sobre Asilo*
- *Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer*
- *Convención sobre Extradición*
- *Convención sobre Asilo Político*
- *Convención sobre Asilo Diplomático*
- *Convención sobre Asilo Territorial*

TEMA: REPRESIÓN Y VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

- *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"*

Existen otros instrumentos internacionales declarativos en materia de derechos humanos –aunque no sean norma jurídica conforme al artículo 133 constitucional- es importante citarlos porque son complementarios de los anteriores.

CARÁCTER UNIVERSAL**TEMA: DOCUMENTOS GENERALES**

- *Declaración Universal de Derechos Humanos*
- *Proclamación de Teherán*
- *Declaración y Programa de Acción de Viena*

TEMA: BIENESTAR, PROGRESO Y DESARROLLO EN LO SOCIAL

- *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*
- *Declaración de los Derechos del Retrasado Mental*

- *Declaración Universal sobre la Erradicación del hambre y la Malnutrición*
- *Declaración sobre la Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y en Beneficio de la Humanidad*
- *Declaración de los Derechos Impedidos*
- *Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz*
- *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*
- *Principios Rectores para la Reglamentación de los Ficheros computarizados de Datos Personales*
- *Principios para la protección de los Enfermos Mentales y el mejoramiento de la Atención de la Salud Mental*
- *Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos*

TEMA: DERECHO A DISFRUTAR DE LA CULTURA, DESARROLLO Y COOPERACIÓN CULTURAL INTERNACIONAL

- *Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional*
- *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*
- *Recomendación sobre la Educación para la Comprensión , la Cooperación y la Paz Internacional y la Educación Relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*

TEMA: DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, PROTECCIÓN DE PERSONAS SOMETIDAS A DETENCIÓN O PRISIÓN

- *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*
- *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes*
- *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley*

- *Principios de Ética Médica aplicables a la Función del Personal de Salud, Especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, inhumanos o Degradantes*
- *Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte*
- *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura*
- *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)*
- *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder*
- *Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión*
- *Principios Relativos a una Eficaz Prevención e investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias*
- *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley*
- *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*
- *Directrices sobre la Función de los Fiscales*
- *Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos*
- *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad*
- *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)*
- *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)*
- *Tratado Modelo sobre la Remisión del Proceso en Materia Penal*

- *Tratado Modelo sobre el Traspaso de la Vigilancia de los Delincuentes Bajo Condena Condicional o en libertad Condicional*
- *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*

TEMA: DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN

- *Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos coloniales*
- *Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de 14 de diciembre de 1962, titulada “Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales”*

TEMA: GENOCIDIO, CRIMENES DE GUERRA Y LESA HUMANIDAD

- *Principio de Cooperación Internacional en la Identificación, Detención, Extradición y Castigo de los Culpables de Crímenes de Guerra o de Crímenes de Lesa Humanidad*

TEMA: MATRIMONIO Y FAMILIA, INFANCIA Y JUVENTUD

- *Declaración de los Derechos del Niño*
- *Recomendación sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios*
- *Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de la paz, Respeto Mínimo y Comprensión entre los Pueblos*
- *Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado*
- *Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, con Particular Referencia a la Adopción y la colocación en Hogares de Guarda, en los Planos Nacional e Internacional*

TEMA: NACIONALIDAD, APATRIDA, ASILO Y REFUGIADOS

- *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*

- *Declaración sobre la Territorial*
- *Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que vive*

TEMA: PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

- *Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*
- *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*
- *Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales*
- *Declaración sobre los Principios fundamentales Relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra*
- *Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones*
- *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*

TEMA: PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

- *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*

TEMA: REPRESIÓN Y VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

- *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*

TEMA: DOCUMENTOS GENERALES

- *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*

TEMA: BIENESTAR, PROGRESO Y DESARROLLO EN LO SOCIAL

- *Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador”*

2.5. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.

En nuestro ordenamiento jurídico existen otros medios – aparte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos- de protección constitucional de los derechos humanos frente a la actuación del Poder público, que a continuación se precisan:

1. Juicio contencioso Administrativo. Este juicio tiene como materia todas aquellas disputas que se presenten entre gobernados y la administración pública, con motivo de los actos de ésta última, que ilegalmente vulneren los derechos de los gobernados (Fraga, 1988, p.443). Se lleva ante los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados y ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dependiendo la competencia del asunto y por lo tanto su procedimiento y trámite varía de Estado y sea o no de carácter federal, sin embargo tienen todos la naturaleza de un juicio de nulidad, es decir, la sentencia que se dicte deberá reconocer la validez de una resolución impugnada o en su caso declarar su nulidad o su nulidad para determinados efectos.

2. Juicio de Amparo El Juicio de Amparo mexicano (llamado también juicio de garantías, en virtud de que a través de él se pretende conseguir la observancia de las garantías individuales o del gobernado que contiene la Carta Magna) es sin duda el mejor el mejor instrumento jurisdiccional para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los gobernados (primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), en contra de los actos arbitrarios del poder público (ya sea el

Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que violen dichos derechos. Su fundamento se encuentra en los artículos 103 y 107 de la Carta Magna y su ley reglamentaria. Ahora bien, en los términos de estos artículos, “el amparo tiene por objeto dirimir las controversias que se den o se susciten por la inobservancia o por el apartamiento que de las citadas garantías tengan las autoridades al momento de emitir algún acto de los que surjan para cumplir con sus funciones y con las tareas propias del Estado; y para el caso de que se hayan transgredido o contravenido las mismas, los Tribunales Federales estarán facultados para invalidar o anular el acto que se reclame en la demanda correspondiente. Esa es la finalidad del amparo” (Alberto del Castillo, *Ley de Amparo comentada*, p. 2).

Este juicio, es pionero en el ámbito de protección de los derechos de los gobernados en México, aun cuando es uno de los juicios y procedimientos más interesantes y efectivos de nuestro orden jurídico nacional sigue siendo regulado por una ley de 1936 que evidentemente ha quedado desavenida de la realidad.

Se ejerce, por regla general, después de haberse agotado los medios impugnativos ordinarios previstos en la ley respectiva, con el propósito de dejar insubsistente el acto reclamado, en el caso especial sobre el que versa la demanda y sin pretender una declaración general sobre la ley o acto motivador de la misma. El objeto final consiste en lograr mantener o restituir al agraviado o quejoso en el goce y ejercicio de la garantía violada (Alberto del Castillo del Valle, p. 1).

Por lo que respecta al procedimiento de amparo y el procedimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,-por ser medios de protección de los derechos fundamentales-, tienen marcadas diferencias,

mostradas en el cuadro siguiente:

PROCEMIENTO DE AMPARO	PROCEDIMIENTO DE LA CNDH
<p>1. Es un procedimiento procesal</p> <p>2. La competencia corresponde a una autoridad.</p> <p>3. La autoridad desarrolla la función jurisdiccional</p> <p>4. El fin del procedimiento es una sentencia o resolución vinculatoria.</p> <p>5. Protege garantías individuales</p> <p>6. La legitimación en causa puede ser persona física o moral.</p> <p>7. Sólo procede en contra de autoridades.</p> <p>8. Únicamente procede a instancia de agraviada (derecho de acción)</p> <p>9. Se requiere de agravio personal y directo.</p> <p>10. Rige el principio de definitividad por regla general, o sea, es necesario agotar previamente recursos ordinarios.</p> <p>11. Rige el principio de estricto derecho como regla general y excepcionalmente Procede la suplencia de la queja.</p>	<p>1. Es un procedimiento para paraprocesal</p> <p>2. La competencia está asignada a un organismo público sin categoría de autoridad.</p> <p>3. No hay función jurisdiccional.</p> <p>4. Las resoluciones de la CNDH no son vinculatorias.</p> <p>5. Protege derechos humanos.</p> <p>6. La legitimación en causa siempre es un individuo.</p> <p>7. Procede contra autoridades y servidores públicos (a excepción de los del Poder Judicial de la Federación).</p> <p>8. También procede por denuncia o de oficio.</p> <p>9. Se pueden proteger intereses difusos o colectivos.</p> <p>10. No se requiere trámite previío o simultáneo de recursos.</p> <p>11. La regla general es que debe suplirse la deficiencia de la queja.</p>

12. Rige el principio de persecución judicial. El procedimiento requiere formalidades por la validez del proceso.	12. En el procedimiento las formalidades son mínimas y no está sujeto a nulidades.
13. Aplica el principio de relatividad. La resolución definitiva solo surte efectos para el promovente del amparo.	13. La resolución definitiva puede beneficiar a cualquier agraviado, aunque no haya promovido o comparecido en el procedimiento.
14. el procedimiento no prevé fase conciliatoria.	14. La conciliación es regla general.
15. La carga de la prueba recae en las partes como regla general.	15. Existe la facultad de investigar y obtener pruebas, de oficio.
16. Procede contra actos de naturaleza legislativa, jurisdiccional y administrativa	16. Solo procede contra actos de naturaleza administrativa.
17. No procede contra actos consentidos.	17. Si procede contra actos consentidos.
18. No procede contra actos consumados.	18. si procede contra actos consumados.
19. Las resoluciones definitivas no requieren de divulgación.	19. Las resoluciones definitivas (recomendaciones) deben ser publicadas para el conocimiento de la sociedad.
20. La resolución definitiva puede cumplirse mediante la acción coactiva del Estado.	20. La resolución definitiva por violación a derechos humanos es una recomendación sin fuerza coactiva.
21. Solo procede en litigios o controversias para la defensa de los derechos humanos.	21. También puede actuar como gestor y promotor de una educación y cultura en derechos humanos.

3. La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia.

Este medio de control constitucional tiene su fundamento actual en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución Federal. Quien faculta a la Corte para ordenar la investigación de algún hecho o hechos que constituyan

una grave violación de alguna garantía individual o del voto público, cuyos resultados se hacen llegar a los órganos competentes para que determinen lo procedente de acuerdo a sus atribuciones.

4. Las controversias constitucionales. Este procedimiento tiene su fundamento en la fracción primera del artículo 105 de la Constitución Federal (se reformó el 31 de enero de 1994) y regulado por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo citado. Este medio de defensa constitucional tiene por objeto la solución sobre invasión de competencias entre órganos del poder público. Se inicia con un juicio que sólo puede promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación -salvo los casos relativos a cuestiones electorales- que pueda emprender la Federación; el Poder Ejecutivo; el Congreso de la Unión (a través de cualquiera de sus Cámaras); los Estados; el Distrito Federal y los municipios. Aparte, la finalidad de este juicio es invalidar leyes por oponerse a lo establecido por la Constitución.

5. Las acciones de inconstitucionalidad. Esta garantía constitucional fue introducida por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994. José Luís de la Peza (2001, p. 56) nos señala que dicha garantía constitucional debe considerarse como una acción de carácter "abstracto", es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y por ello, generalmente se otorga la legitimación a los titulares de los poderes públicos.

El procedimiento tiene su fundamento en la fracción segunda del artículo 105 de la Constitución y su Ley Reglamentaria, citada en

párrafo anterior. Sólo se puede tramitar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general (por ejemplo, un tratado internacional) y la Constitución Federal. La pueden iniciar fracciones legislativas minoritarias que no estén de acuerdo con una ley (el 33% se requiere, ya sea de los senadores, diputados o representantes que se opusieron a la ley cuando esta se discutió); el Procurador General de la República; y los partidos políticos (en caso de las leyes electorales).

No podemos cerrar este inciso sin subrayar la aprobación de manera unánime por el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales. Que legitima a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos públicos respectivos en los Estados y el Distrito Federal para ejercitar la acción de inconstitucionalidad. Esta reforma entro en vigor a partir del 15 de septiembre donde se adiciono el inciso “g” al artículo 115 de la Constitución; estableciendo que el *Ombudsman* nacional estará facultado para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de instrumentos internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que **vulneren los derechos humanos consagrados en nuestra Constitución.**

Para el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos “representa la adición de la fracción “g” al artículo 105 constitucional, un gran paso en la defensa de los derechos humanos en nuestro país” (José Luis Soberanes Fernández, “El ombudsman y la acción de inconstitucionalidad”. *La Jornada*, 29 sept. 06, p.22).

6. La jurisdicción electoral. En cuanto a esta garantía constitucional, su inclusión a la Constitución de México, se debe a las reformas al artículo 99

de la Constitución de México, se otorgó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad de resolver las controversias de naturaleza político electoral conforme a la Constitución y a la Ley, estableciendo de esa manera el control de la constitucionalidad de los actos y las resoluciones de las autoridades electorales tanto de orden federal como del local.. Así, el Tribunal ejercerá dicho control mediante los medios de impugnación establecidos por la propia constitución y desarrollados por la Ley General del Sistema de medios de Impugnación en Materia Electoral y que son: el juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, el recurso de apelación, el juicio para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos y el juicio de revisión constitucional. Cabe hacer mención, que con esta reforma constitucional se protegen los derechos políticos electorales, que desde mi manera de ver, también son derechos humanos (los cuales están integrados en la primera generación, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966).

7. El Juicio Político. El jurista Ferrer (2002, p. 889) explica “que es el único instrumento que posee el Poder legislativo para hacer prevalecer la Constitución contra actos que la contravienen”. Este juicio cuenta con un procedimiento jurisdiccional para fincar la responsabilidad política sobre un servidor público que ha infringido la Constitución. Su regulación se encuentra en el título cuarto de la Ley Fundamental y en su Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las causas del juicio político son: Incurrir los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho o por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen.

CAPITULO III

LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL JUICIO POLÍTICO

3.1. INTRODUCCIÓN.

El artículo 102 apartado B de la Constitución Federal, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos conozca 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.

También el artículo 6º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos indica que la Comisión Nacional recibe quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos. Conoce e investiga, 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**; b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún **servidor público o autoridad**; c) 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; d) formula recomendaciones públicas no vinculatorias y de denuncias y quejas **ante autoridades** respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al escribir sobre las características del *Ombudsman* sueco anotamos que todo lo que necesita el gobernado para iniciar la actividad de esa institución es la queja que es el acto jurídico mediante el cual, una persona física o moral pone en conocimiento de un organismo público protector de los derechos humanos, hechos imputados a una **autoridad o servidor público**, como violatorios de esos derechos.

De esta definición se desprende, dos tipos de relaciones jurídicas: una de procedimiento y otra material.

En cuanto al procedimiento, encontramos a un sujeto activo o quejoso que puede ser una persona física o moral, y al sujeto pasivo, identificado como el organismo público obligado a conocer y resolver la queja.

En cambio, la relación o **situación material se presenta entre el agraviado, que siempre será una persona física, y a la autoridad o servidor público señalado como responsable de la violación de derechos humanos.**

Solo nos resta mencionar en este contexto que el artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer quejas relacionadas con **presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal**, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

No podemos cerrar la presente introducción sin explicar en base al artículo 102, apartado B; cuáles son los actos u omisiones de naturaleza administrativa, a excepción de los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Primeramente debemos mencionar que las quejas se pueden originar por conductas de hacer (**actos**) y por conductas de no hacer (**omisiones o abstenciones**), imputables a autoridades o servidores públicos.

En consecuencia, pensamos que el precepto constitucional en comento utiliza el vocablo “**actos**” aludiendo tanto a los **actos jurídicos como los actos materiales**.

Por **acto jurídico** se entiende toda manifestación de voluntad de una persona con la intención de crear, transmitir, modificar, extinguir o preservar derechos y obligaciones previstos o reconocidos por el ordenamiento jurídico. Por ejemplo, el contrato, el testamento, las sentencias, las resoluciones administrativas, las actuaciones judiciales.

Por **acto material** se debe entender toda actividad humana tendiente a modificar el mundo fáctico y que eventualmente puede originar consecuencias de derecho. Como ejemplo tenemos la construcción de una obra, el manejo de maquinaria, el uso de la fuerza en una detención de personas, la creación de una obra de arte.

¿Cuándo podemos adjudicar la naturaleza administrativa a los actos? Dependiendo de la competencia de cada órgano, es decir, la “facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto”, es decir el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones” (Gómez Lara, p. 155). En base a ese criterio tenemos que el Estado, por conducto del gobierno, desarrolla tres funciones básicas: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. Para diferenciar estas funciones existen dos criterios: el formal y el material.

El **formal** considera únicamente al órgano del cual emana la función. Por ejemplo, todas las funciones del Ejecutivo serán administrativas, todas las funciones del legislativo serán legislativas y todas las funciones del Poder

Judicial serán jurisdiccionales. El **material** atiende a la esencia o naturaleza intrínseca de la función o del acto, independientemente de la autoridad que lo emita, es decir va al fondo del problema.

En cuanto a la distinción entre un acto administrativo y un acto jurisdiccional; es pertinente citar a Torres Hinojosa para que no ilustre al respecto.

“a) **La función Jurisdiccional** siempre se inicia mediante el ejercicio del derecho de acción, mientras que la **función administrativa** se genera por otros medios de instar o por decisión del propio órgano de autoridad”;

b) **La función jurisdiccional**, a nuestro juicio, solo se da dentro del proceso, lo cual significa el desarrollo de una serie de actos jurídicos destinados a resolver una controversia o litigio (la jurisdicción voluntaria o paraprocesal son **actos administrativos** desarrollados por el órgano jurisdiccional). Por su parte, la **función administrativa** no siempre recae sobre controversia o litigio, y cuando hay conflicto de intereses se emite una determinación o resolución que no produce la cosa juzgada;

c) como consecuencia de la relación procesal, la **jurisdicción** implica una estructura triangular donde intervienen, cuando menos, dos partes con intereses jurídicos opuestos y un tercero con el carácter de resolutor que sólo puede ser un tribunal. Por el contrario, en la **función administrativa** la estructura es simplemente lineal, entre el Estado y el gobernado;

d) El fin de la **función jurisdiccional**, por regla general, es la tutela de los derechos subjetivos de terceros ajenos al juzgador, mientras el fin de la **función administrativa** consiste en tutelar los intereses jurídicos del

Estado”. En cuanto a lo citado anteriormente, llego a la siguiente conclusión: Son actos administrativos los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos todos aquellos provenientes de una autoridad o servidor público de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal; y son *actos u omisiones materialmente administrativos* todos aquellos que esencialmente no sean legislativos o jurisdiccionales, independientemente de la autoridad o servidor público de que provengan.

3.2 CONCEPTO DE AUTORIDAD.

Cuanto al concepto de autoridad, Alberto Garrone, en su *Diccionario Jurídico*, la define como la “potestad que ejerce una persona en virtud del papel social que desempeña”.

Carlos Arellano García en su obra *el juicio de amparo*, nos expresa al respecto que la palabra “autoridad” proviene del sustantivo latino “autorictas”, “autoritatis” y tiene varias acepciones:

- a) Carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento;
- b) Potestad, facultad;
- c) Potestad que en cada pueblo ha establecido su constitución para que le rija y gobierne, ya dictando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando;
- d) Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada, como el padre sobre los hijos, el tutor sobre el pupilo, el superior sobre los inferiores;
- e) Persona revestida de algún poder, mando magistratura;

Entre poder y autoridad hay distinción, según nos hacer ver Rogelio Martínez: “La autoridad es el derecho que tienen los órganos públicos, derivada de los dispositivos jurídicos, para ejercer actos que tengan como consecuencia la obediencia o el cumplimiento de parte de los gobernados, en tanto que el poder es la fuerza por medio de la cual se hace escuchar la autoridad”.

Ignacio Burgoa (1977, p. 190) entiende por autoridad “aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa”.

Gabino Fraga (1988, p. 126) nos expresa:

“Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un *órgano de autoridad* (las cursivas son mías)”.

Veamos en seguida cuáles son los atributos que una autoridad responsable (9) tiene:

- a) **Unilateralidad:** significa que el acto del órgano estatal no requiere para su existencia y validez jurídica el concurso de la voluntad del gobernado.

(9) Autoridad responsable, desde el punto de vista del juicio de amparo es “el órgano estatal, bien federal, local o municipal, a quien el quejoso le atribuye el acto o ley reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre Federación y Estado” (Arellano García, p.474).

- b) **Imperatividad:** se entiende que el acto del órgano estatal es un mandamiento con fuerza jurídica, por el cual la voluntad del particular se encuentra necesariamente supeditada a la voluntad del Estado, de tal manera que el gobernado tiene la obligación inexorable de acatarlo, sin perjuicio de promover los recursos legales procedentes.
- c) **Coercitividad:** implica que el acto del órgano estatal puede ser cumplido o ejecutado coactivamente a través de los diversos medios previstos en la ley, aún en contra de la voluntad del gobernado.

Este criterio de clasificación es adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las siguientes tesis jurisprudenciales:

“Octava Época

No de Registro: 394, 602

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Jurisprudencia

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo VI, Parte TCC

Tesis: 646

Página: 433

Genealogía: APÉNDICE '95: TESIS 646 PG. 433

AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTO DEL AMPARO

De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I, Constitucional y el artículo 1º, fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del Juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclamen provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que

dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como individuo que ejerza actos públicos dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Octava Época”

“Séptima Época

No de Registro: 394,611

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Jurisprudencia

Fuente: Apéndice de 1995

Materia(s): Común.

Volumen: Tomo VI, Parte TCC

Tesis: 655

Página: 439

Genealogía: 7ª EPOCA: VOL. 145 PG. 150

7ª EPOCA TCC: TOMO IV PG. 1068

APÉNDICE '75: TESIS NO APA PG.

APÉNDICE '85: TESIS NO APA PG.

APÉNDICE '95: TESIS 655 PG. 439

AUTORIDADES. QUIENES LO SON.

Este Tribunal estima que para los efectos del amparo son actos de autoridad todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Séptima Época”

3.3. CONCEPTO LEGAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Al ocuparnos de las resoluciones del *Ombudsman* en el capítulo primero, comentamos que la recomendación es la resolución mediante la cual, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, después de haber concluido la investigación del caso determina (de acuerdo con el análisis y evaluación de los hechos, argumentos y pruebas que constan en el expediente) *que autoridad o servidor público* ha violado los derechos humanos del quejoso.

Qué se entiende por servidor público. Alberto Garrone declara que son:

“Los funcionarios y los empleados públicos son esos órganos, personas u individuos, de los cuales el Estado –en su calidad de persona jurídica- se vale para el cumplimiento de sus funciones esenciales y específicas, para la realización de los fines públicos propios de él. Esto justifica y explica la ineludible existencia de funcionarios y empleados públicos. Con toda razón se ha dicho que los funcionarios son elementos de todo el Estado oficial, y que la acción del Estado se traduce en actos de funcionarios”.

Para Olga Hernández Espindola (1985, p. 259) explica que en cuanto al término funcionario público es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. “Este concepto se fundamenta en un criterio orgánico, de jerarquía y de potestad pública **que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos** para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos”.

En tanto que, el Código Penal Federal en su artículo 212 menciona que el servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, un cargo de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales (...).

Por lo que toca a la Constitución Federal en su artículo 108 estima como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios o empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales” (artículo segundo).

De la serie de cuestiones examinadas hasta aquí, podemos concluir que el servidor público es todo funcionario o empleado al servicio de la Federación, ya fuere en cualquier de los tres poderes establecidos, en institutos autónomos del orden federal, en organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria federal o fideicomisos públicos, y en los tribunales autónomos, cualquiera que fuere el cargo, empleo o comisión que se le hubiere conferido, y de una manera específica al funcionario o empleado que así estuviere

comprendido en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Código Penal Federal, y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.4. CONSECUENCIAS LEGALES POR LAS ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Anteriormente se aclaró que el servidor público es un empleado al servicio de la Administración Pública; por lo que lo involucra en una diversidad de aspectos jurídicos naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especie de prestación de servicios de forma subordinada; el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como persona, esta sujeto a derechos y obligaciones debe responder de conductas que le son atribuibles, **de manera que al servidor público le puede resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político** en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente.

3.4.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

Alberto Garrone opina que la responsabilidad puede ser entendida en distintos sentidos:

- 1) En una concepción amplia, se puede entender por **responsable** a todo el que debe de cumplir. El vendedor del cajón de vino, por ejemplo, es responsable *para* hacer efectiva su entrega al comprador y, obviamente, *por no* hacerla efectiva en caso de incumplimiento. Se abarca así la conducta debida, y la sanción por no adecuarse a ella;
- 2) o es dable calificar como responsable al deudor que no ha cumplido y está sujeto a las acciones del acreedor. Al no haber acatado la *deuda*, esto es, al comportamiento debido como prestación, el acreedor puede ejecutarlo forzosamente, obtener la ejecución por otro a su costa, o reclamarle indemnización. Este es el tramo de la **responsabilidad** que implica la actuación de mecanismos legales para que el acreedor se satisfaga de una u otra manera, en defecto de cumplimiento espontáneo por parte del deudor;
- 3) o en sentido estricto, se dice **responsable** a quien, por no haber cumplido, se le reclama indemnización. Esta es la acepción que comúnmente se da al concepto, en cuanto se asigna el deber de reparar el daño jurídicamente atribuible causado por el incumplimiento”.

Sin que la coincidencia sea exacta, podemos enmarcar dentro de este análisis de la responsabilidad, el comentario del maestro Ernesto Gutiérrez y González (1986, p.456 ss): “Cuando se habla de responsabilidad se hace referencia única y exclusiva a la que proviene de un hecho ilícito”. Donde...

“Responsabilidad por un hecho ilícito es la conducta de restituir las cosas al estado jurídico que tenían y de no se posible, pagar los daños y perjuicios causados por una acción u omisión de quien los cometió por si mismo, o sea acción y omisión permitió que los causarán personas a su cuidado o cosas que posee, en vista de la violación culpable de un deber jurídico estricto sensu, o de una obligación lato sensu previa”.

Un hecho ilícito dice el artículo 1830 del Código Civil para el Distrito Federal, es aquél “contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres”. En cambio para Bejarano Sánchez (1983, p.223) el hecho ilícito “es una conducta antijurídica culpable y dañosa, la cual impone a su autor la obligación de reparar los daños y engendra a su cargo una responsabilidad civil. O dicho de otra manera: hecho ilícito es la violación culpable de un deber jurídico que causa daño a otro y que responsabiliza civilmente”.

Los elementos de la responsabilidad por hecho ilícito son:

- A. Una acción o una omisión.
- B. Un daño o un perjuicio.
- C. Relación de causalidad entre acción u omisión y el daño o el perjuicio
- D. Restituir las cosas al estado jurídico que tenían.
- E. Sólo de no ser posible restituir, entonces pagar daños y perjuicios.
- F. Imputable al autor de la acción u omisión.
- G. Que la acción u omisión sea de hecho propio, o que por ella, sea persona a su cuidado, o cosa que posee, las que causen daño.
- H. En ciertos casos que el autor de la conducta, esté en mora.
- I. Violación culpable de un deber jurídico stricto sensu, o de una obligación lato sensu previa.

Concluimos la “responsabilidad” es la respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma jurídica, ya fuere voluntaria o involuntariamente, por actos u omisiones, respuesta que debe traducirse en la imposición de una sanción y en el resarcimiento o reparación del daño causado a terceros.

3.4.2. LOS DIFERENTES TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Existen cuatro tipos de responsabilidad, que son:

- **Civil**
- **Penal**
- **Administrativa y**
- **Política**

a) Responsabilidad Civil.

En cuanto a la responsabilidad civil el artículo 1910 del Código Civil dispone lo siguiente:

“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

El daño puede ser material o moral cuando es la “afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos (artículo 1916). El material se repara mediante la reposición de las cosas al estado que guardaban antes de la lesión sufrida o el pago de los daños y perjuicios causados, a elección del ofendido. El moral, mediante una indemnización en dinero, que “determinara el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la

víctima, así como las demás circunstancias del caso”. En consecuencia, cuando el servidor público cause daño en el ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas...

“El Estado queda obligado al pago de los daños y perjuicios causados. Cuando provenga de actos ilícitos dolosos, esta obligación tiene naturaleza solidaria, es decir, pagarán el Estado o el servidor, indistintamente, y en los demás casos tiene el carácter de obligación subsidiaria; por ello, dicha responsabilidad [artículo 1927] ‘solo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder” (García Ramírez, p.65-66).

En la responsabilidad civil todos los servidores públicos, sin excepción, son responsables, y por ende, no existe fuero, inviolabilidad, ni protección alguna para los servidores públicos, no tiene fuero civil el Presidente de la República, o cualquier funcionario de diverso nivel; no existe fuero civil, por jerarquía, o disposición legal; de hecho la Constitución lo que señala es su inexistencia:

Artículo 111... (Párrafo Octavo) En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.

Dicho de otra manera, si cualquier persona tiene una reclamación civil para un servidor público, lo único que tendrá que hacer es acudir a las instancias jurisdiccionales competentes a fin de reclamar su derecho, y en ningún caso, según lo prevé la Carta Magna, será necesario un *Juicio de Declaración de Procedencia*.

b) Responsabilidad Penal.

Esta responsabilidad nace exclusivamente para quien ha cometido un delito, entendiendo por tal de acuerdo al Código Penal Federal “es el acto u omisión que sancionan las leyes penales” (artículo 7º).

Sergio R. Márquez Rábago (2006, p. 61) en un análisis sobre esta responsabilidad, nos dice que al servidor público se le ubica en tres posiciones:

“**La primera**, en la que está de manera exclusiva el Presidente de la República; **La segunda**, en la cual ubicamos a los servidores públicos que tienen *fuero constitucional*, y en vista de ello, a fin de iniciarles un procedimiento penal y sujetarlos a el, será necesario un *Juicio de Procedencia*, que tendrá como consecuencia el separarle de su encargo en tanto subsista su litigio; y **La tercera**, en la que encontramos a cualquier otro servidor público, al cual, a fin de iniciarle un procedimiento penal, se hará exactamente de la forma en que se procede con cualquier particular, en razón de que no esta revestido de *inviolabilidad o fuero constitucional* que deba ser removido antes del inicio del juicio”.

1. El Presidente de la República.

El Presidente de la República es responsable y será juzgado, en los términos de los artículos 108 y 111 de la Constitución Federal. Por lo que hace ha su contenido, dichos preceptos indican lo siguiente:

Art. 108.- (...) El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Art. 111.- (párrafo cuarto) por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Llama la atención que el Presidente sólo sea responsable por “traición a la patria” y “delitos graves del orden común”. Si llegara el caso en que pudiera acusarse al Presidente por la comisión de un delito, sería la Cámara de Senadores quien resolvería el asunto –según dispone la Constitución- , y no sería competente un juez penal, para juzgarlo.

Lo anterior es una burla, ya que al Presidente se le puede acusar de homicidio (delito de orden común) y no de genocidio (delito grave pero de orden federal). Qué razón hay para no hacerlo responsable por delitos graves federales. Cual sea la razón, esto debe cambiar, pues resulta inaguantable esta burla.

2. Los funcionarios con fuero constitucional.

Indica el artículo 109, fracción segunda, de la Constitución Federal que: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”; Asimismo, “cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo” (párrafo último).

En relación al precepto anterior, el artículo 111 y 112 de la Constitución sugieren que para...

“Para proceder **penalmente** contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo (...); por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha no lugar a proceder contra el inculpado” (artículo 111).

“No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 comentan un **delito** durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo”.

De la lista anterior de servidores públicos estos cuentan con una garantía constitucional, que fue llamada “fuero constitucional”. El vocablo “fuero” lo define la *Gran Enciclopedia Espasa* como: 1. Ley o código dados a un municipio durante la Edad Media. 2. Jurisdicción, poder. 3. Nombre de algunas compilaciones de leyes. 4. Cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una provincia, ciudad o persona.

El fuero constitucional “era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal” (José Luís Soberanes Fernández, *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. IV, p. 246).

Porque a partir de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1982, se le cambió de nombre por “Declaración de procedencia”. Que es un juicio seguido ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República (artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). Comúnmente llamada “desafuero”.

Sobre el vocablo desafuero nos permitimos escribir los comentarios que hace al respecto José Trinidad Lanz Cárdenas (2006, p. 760):

“Sobre el vocablo ‘desafuero’ es una expresión que nunca se ha usado en el lenguaje constitucional y legislativo de nuestro país, con la única excepción relativa al artículo 60 del Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1857 hasta nuestro días, aun sin usarse dicho vocablo, se han establecido procedimientos parlamentarios tendientes a retirar la inmunidad relativa de la que se encuentran investidos determinados funcionarios, ahora servidores públicos, y que la legislación constitucional y ordinaria vigentes califican ahora, redundantemente, como ‘procedimiento de declaración de procedencia’ y que los españoles identifican como ‘licencia para arrestar’ y que en términos coincidentes la doctrina adjetiva como antejuicio”.

Siguiendo con el mismo autor, “es evidente que por desaforar y por desafuero, debemos entender el procedimiento parlamentario en el derecho público mexicano para retirar a algún funcionario o servidor público el fuero, entendido éste como privilegio para no ser procesado penalmente sin previa autorización de la Cámara de Diputados”.

Finalmente, la “declaración de procedencia” o desafuero no propiamente se sujeta a reglas judiciales, ya que como se resuelve en la Cámara de Diputados, es de pensarse que se sujeta a reglas políticas (fue el caso de López Obrador). Además dicho antejuicio (pues no juzga la responsabilidad del servidor público inculpado) no vincula ni obliga a las autoridades judiciales acatarlo, por lo que si un servidor público desaforado fuere absuelto en el procedimiento judicial, puede reincorporarse al ejercicio del cargo del que hubiere sido desaforado (artículo 111, párrafo séptimo de la Constitución Federal).

Con objeto de ubicar la responsabilidad penal, transcribiremos los delitos cometidos por los servidores públicos, de acuerdo al Código Penal Federal en el título décimo:

- Ejercicio indebido del servicio público (artículo 214).
- Abuso de autoridad (artículo 215).
- Desaparición forzada de personas (art. 215 A).
- Coalición de servidores públicos (art. 216)
- Uso indebido de atribuciones y facultades (art. 217).
- Concusión (art. 218)
- Intimidación (art. 219)
- Ejercicio abusivo de funciones (art. 220)
- Trafico de influencia (art. 221)
- Cohecho (art. 222)
- Cohecho a servidores públicos extranjeros (art. 222 bis)
- Peculado (art. 223)
- Enriquecimiento ilícito (art. 224)

c) Responsabilidad Administrativa.

Como se puede observar del artículo 113 Constitucional, esta responsabilidad se deriva de una relación jerárquica con el poder público, quien solo podrá sancionar a un servidor público por faltas que vulneren los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargo y comisiones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone en su artículo 47 el contenido de dichos principios, cuyo incumplimiento dará lugar a sanciones por responsabilidad administrativa, que consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargos o comisiones en el servicio público (artículo 53).

Cualquier interesado puede presentar quejas y denuncias por incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos (artículo 49 de la LFRSP) ante la Secretaría de la Función Pública, quien impondrá las sanciones administrativas, mediante el siguiente procedimiento (artículo 64):

- I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y

hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

- II. Desahogadas las pruebas, si la hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;
- III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y
- IV. En cualquier momento previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleo o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

Todo lo anterior no significa que el servidor público no tenga medios para defenderse, en ese sentido la Ley en comento le otorga medios para combatir las resoluciones de la Secretaría de la Función Pública. Dice el artículo 70 que “los servidores públicos sancionados podrán **impugnar las sanciones administrativas**”.

Por lo que el artículo 71 expresa que:

“Las resoluciones por las que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el **recurso de revocación**, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Las sanciones administrativas prescriben en un año “si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal (Artículo 78, fracción segunda); en los demás casos prescriben en tres años (fracción segunda); el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa (fracción tercera).

Otra observación que consideramos útil es que este tipo de responsabilidad no le es aplicable el Presidente, pues carece de superior jerárquico en términos del artículo 80 constitucional.

Lo mismo ocurre con el Poder Judicial de la Federación, en virtud de que no tienen superior jerárquico; además, el artículo 94 constitucional los exceptúa en su párrafo segundo:

“La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, **con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.

También quedan exentos de este tipo de responsabilidad los Diputados y Senadores cuando ostentan el cargo en la Mesa Directiva, dado que no hay un jefe o superior jerárquico; puesto que resulta ser representante político y jurídico del cuerpo colegiado, y es la que dirige los trabajos legislativos.

d) Responsabilidad Política.

El primer problema que se presenta es que ni en la Constitución Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; existe una definición clara de lo que significa. Por lo que es necesario recurrir a interpretaciones; sobre este particular Lanz Cárdenas comenta:

“Debemos decir que en México sólo existe legalmente la responsabilidad individual... debe entenderse en el orden jurídico mexicano, la realización por parte de los servidores públicos, que limitativamente se señalan en la Constitución General de la República, de determinadas conductas u omisiones que afecten en lo general a la sociedad y a la economía de la Nación, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y siempre que encuadren en las causas que específicamente prevé la ley, responsabilidad que debe perseguirse y sancionarse en juicio político que se instruya ante el Congreso Federal”.

Este tipo de responsabilidad tiene como fin restituir a la sociedad el daño que le ha ocasionado un servidor público con su conducta. Así. Lo llevo a considera el norteamericano Alexander Hamilton citado por Lanz Cárdenas, (p. 473) quien en su obra *El Federalista* expone que...

“Que corresponde a una jurisdicción especial que comprenda aquellos actos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación de un cargo público; que dicha conducta posee una naturaleza que puede correctamente denominarse política, ya que se relaciona sobre todo con daños causados de manera inmediata a la sociedad, y que la delicadeza y magnitud de un mandato que tan profundamente atañe a la reputación y la vida políticas de todo hombre que participa en la administración de los negocios públicos, hablan por sí solas”.

Por último, la responsabilidad política se hace efectiva por medio del juicio político.

3.5. EL JUICIO POLÍTICO.

Este procedimiento se encuentra previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 109 y 110 y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 109.- (Fracción segunda) Se impondrá, mediante **juicio político**, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos, señalados en este precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

Artículo 110.- Podrán ser **sujetos de juicio político** los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General

de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, **sólo podrán ser sujetos de juicio político** en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen...”.

En la Constitución de 1857 se establecía el juicio político, en el momento en que en el dictamen de la Comisión de Constitución integrada por Ponciano Arriaga, Mariano Yañez, León Guzman, Pedro Escudero y Echánove, José María del Castillo Velasco, José M. Cortés y Esparza, y José María Mata; quienes presentaron una consideración en lo relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos, se argumentó lo siguiente:

“Hasta hoy la responsabilidad no solamente de los altos funcionarios de la federación, sino también de sus agentes inferiores, ha sido ineficaz e imposible. De un lado la influencia de ellos fortificada tras de fórmulas dilatadas y embarazosas, y de otro la dificultad nacida de complicar la suspensión o destitución del funcionario acusado, con la pena común o criminal, han hecho que unas veces el jurado de acusación, tema declarar la formación de causa, y otras el de culpabilidad o el de sentencia, se resisten a calificar el hecho, o a la aplicación de la pena. Si el **juicio político** no se contrae exclusivamente a los

delitos de este género, sino que comprende también cualesquiera otros, con tal que hayan sido cometidos en el ejercicio de las funciones oficiales, tiene por lo menos la ventaja de que su sentencia debe limitarse a retirar del poder, o de las funciones de su encargo, al funcionario acusado, reduciéndole a la condición de individuo particular, y sometiéndole a los tribunales ordinarios para el castigo de los delitos comunes en que hayan incurrido o bien para la indemnización de los perjuicios que haya causado. El **juicio político** es además el juicio de la opinión y de la conciencia pública, pues sucede frecuentemente en todos los gobiernos, que sin que un magistrado o ministro haya incurrido en delitos palpables y notorios, que se puedan calificar y probar en un proceso con todas sus formas, por omisiones o descuidos, por ineptitud o por otras causas negativas, ha perdido la confianza popular, infunde recelos y sospechas, es un estorbo a las mejoras y progresos, o guarda una conducta, o sigue una política incompatible con la tranquilidad, con las instituciones o con el bien del país. En todos estos eventos el **juicio político** resuelve las dificultades, porque reducido a un objeto solo, el de quitar el poder al responsable, una vez obtenido este objeto, la sociedad sale del conflicto, y el orden se restablece. Añádese a todo esto, que la sentencia en un estricto **juicio político**, no infama, no irroga perjuicio, no causa un daño irreparable, si no es la destitución o la inhabilitación para ejercer otro cargo; es decir, un infamia, un perjuicio o daño del orden político.

“Sois inepto; no merecéis la confianza del pueblo; no debéis ocupar un puesto público; es mejor que volváis a la vida privada”. He aquí lo que en resumen dice una sentencia del **juicio político**... “ (Lanz Cardenas, p. 165).

3.5.1. CONCEPTO DE JUICIO POLÍTICO.

Rodrigo Borja, en su obra *Enciclopedia de la Política*, define al juicio político de la siguiente forma:

“Es un procedimiento político-judicial para hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes en el sistema republicano de gobierno. Sus antecedentes se remontan al año de 1641, cuando en Inglaterra el Parlamento sometió a juicio y condenó y ejecutó a Thomas W. Stranfford, el ministro del rey. Este procedimiento, que desde entonces se denominó impeachment, se incorporó a las normas y costumbres constitucionales inglesas y formó parte de la larga lucha por la supremacía política entre el Parlamento y la Corona. Su plasmación jurídica se dio con la Constitución Norteamericana de 1787. Como ocurrió con las principales instituciones políticas –el Estado de Derecho, la división de poderes, el hábeas corpus, el sistema legislativo bicameral, la facultad de veto del jefe de estado, los partidos políticos- el origen histórico del juicio político fue inglesa”.

En tanto, González Oropeza afirma que la expresión “juicio político” es el término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público, y que implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales del procedimiento jurisdiccional, en el cual el órgano político al que se le encomiende el papel de juez sólo conocerá y decidirá sobre imputaciones de carácter político, como son las violaciones a la Constitución y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.5.2. SERVIDORES PÚBLICOS QUE SON SUJETOS A JUICIO POLÍTICO.

Con el objeto de distinguir entre los diversos servidores públicos que nombra el artículo 110 constitucional, en seguida haremos una sucinta precisión de ellos.

a) Los legisladores.

Nombre que se les da aquellos que forman el Congreso de la Unión, que es un organismo bicameral en que se deposita el poder legislativo federal (artículo 50 de la Constitución Federal). A una de las Cámaras que integran el Congreso General se le llama Cámara de Senadores (artículo 56), y otra llamada Cámara de Diputados (artículo 52). Para ser senador se requieren los mismos requisitos para diputado que anuncia el artículo 55 de la constitución, excepto la edad que será de 25 años. Dentro de las muchas funciones que tienen los senadores, sólo mencionaremos de manera enunciativa algunas fracciones establecidas en el artículo 76 Constitucional:

V. “Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso”.

VII. “Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución”.

De las muchas funciones que desempeñan los diputados, sólo enumeraremos las siguientes, según el artículo 74 Constitucional:

“I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

V. “Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren”.

b) Administradores de Justicia.

Término que está reservado para los titulares del Poder judicial de la Federación (artículo 94 constitucional). Para ser Ministro se necesita los requisitos enumerados en el artículo 95 Constitucional.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene muchas facultades y funciones que desempeñar, sólo nos limitaremos a señalar que los artículos 105 y 106 y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

c) Dependientes del Ejecutivo.

Tenemos conocimiento por medio de la doctrina que las dependencias del Ejecutivo son todas aquellas entidades que se encuentran dentro de la organización y administración pública federal, centralizada y paraestatal.

Esto tiene razón, porque varios de los servidores encargados de la Administración Pública están sujetos al juicio político entre ellos cabe nombrar:

d) Los secretarios de Despacho. Dice De Pina Vara (1980, p. 427) que es el funcionario dependiente del poder Ejecutivo Federal, y de libre nombramiento y separación por éste, encargados de los asuntos que, en virtud de ley, queden bajo la competencia de la secretaría de la que sea titular. Para ser secretario de despacho, dice el artículo 91 constitucional, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener 30 años cumplidos.

e) Los jefes de los Departamentos Administrativos tienen igual rango que los Secretarios de Despacho (artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Federal).

Otro servidor que depende del Ejecutivo es el **Procurador General de la República** y al mismo tiempo es jefe de la institución llamada "Ministerio Público". Es el colaborador inmediato del Presidente de la República, su nombramiento y remoción provienen de la voluntad presidencial, por lo que dicho Procurador depende del Presidente.

Algunas de sus funciones se encuentran establecidas en el artículo 102 Constitucional, así como sus requisitos.

Cabe decir, que al Ministerio público le corresponde la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal

f) Los Gobernadores de los Estados. Son los funcionarios en quienes se deposita el poder ejecutivo de las entidades federativas, su elección es directa, los requisitos que deben satisfacerse para tener el derecho político de

ser postulado y en su caso electo gobernador del algún Estado, se establecen en la Constitución particular correspondiente

Consideramos pertinente dejar hasta el último lugar a los **Directores Generales** incluidos en el título tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es la persona que representa legalmente a la empresa o dependencia a su cargo y cuya función primordial es llevar a cabo una buena organización dentro de su administración sobre todo si realiza un servicio público.

Es oportuno decir que cuando se hicieron las reformas a la Constitución en diciembre de 1982, los diputados de esa Legislatura, consideraron que este tipo de servidores públicos no debían entrar en el artículo 110 Constitucional.

Existe desde luego otro servidor público que no esta en el artículo 110 constitucional y, es notoria su ausencia en otros preceptos constitucionales; nos referimos al **Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal**. Por lo que este servidor público no encuadra dentro de los tipos de responsabilidad.

3.5.3. PROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO.

Para entender lo que significa este título es necesario referirse una vez más a lo que dice el artículo 109 constitucional. La Causa por la que procede el juicio político se debe a la siguiente expresión: Los servidores públicos cuando en el ejercicio de sus funciones **incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.**

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 7o deja entrever que se entiende por perjuicios de los intereses públicos fundamentales, a saber:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

En las siguientes líneas haremos un breve análisis de estas causales.

1. El ataque a las instituciones democráticas. En términos generales, podemos decir que son aquellos órganos del Estado creados por la Constitución Política de los Estados Unidos mexicano conforme a una división

de poderes y con un régimen de partidos políticos. Un ejemplo sería el que dispone el Código Penal Federal en su artículo 214, fracción tercera: “Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que...

“Teniendo conocimiento por razón de su empleo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal centralizada [...] del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal...” .

2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal. Por república se entiende cierta forma de gobierno en la cual el Presidente no es vitalicio, sino que es electo periódicamente a través del sufragio popular. Es representativa, porque hay participación de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de sus representantes, éstos son elegidos a través de los partidos políticos. Es federal, porque de acuerdo a nuestra Constitución Federal, nuestro país se compone de entidades federativas autónomas o independientes.

En esta fracción podemos poner como ejemplo los “delitos contra la seguridad de la Nación establecidos en Código Penal Federal en su libro segundo, título primero. Empero que estos delitos pueden ser cometidos por cualquier ciudadano.

3. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales. Recordemos lo que dijimos de las garantías individuales o llamados también *derecho subjetivo público*, es el medio jurídico consagrado por la Constitución, principalmente, por virtud del cual se protegen los derechos

de los gobernados frente al Estado y sus autoridades, obligando a éstos a respetar tales derechos.

Podemos considerar que esta fracción es similar a la primera fracción del artículo 103 de la Constitución Federal. Por otra parte, en la Ley Federal de Responsabilidades se habla de violaciones graves y sistemáticas. El complemento “grave” considero que es una cacofonía, porque cualquier violación a las garantías por un acto de autoridad es grave para la seguridad para los derechos de los gobernados, y contra esos actos procede el juicio de amparo. Además, debe considerarse –según nuestra explicación- que las garantías individuales se violan en forma “reiterada”, es decir, que un derecho es violado frecuentemente, de ahí la palabra “sistemática”.

4. El ataque a la libertad de sufragio; considero que esta fracción es cierta en su redacción, sin embargo dentro de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en su artículo 243 fracción I, se incluyen sanciones para los funcionarios electorales que no hagan constar oportunamente en el desarrollo del proceso electoral. Reparando en lo dicho en esta fracción, no me cabría la menor duda que sería aplicable a los funcionarios del Instituto Federal Electoral. Principalmente a su Presidente que nunca estuvo a la altura del reto que implicó aplicar los principios constitucionales del artículo 41: “Certeza, legalidad, independencia, objetividad y equidad”; en las elecciones del 2 de julio.

Sin menoscabar la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien no estuvo a la altura de las circunstancias.

5. La usurpación de atribuciones; esta fracción coincide con el artículo 276 del Código Penal para el Distrito Federal que contempla el delito de usurpación de funciones públicas.

Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones. Esta causal se puede relacionar con la forma en que procede el juicio de amparo en las fracciones II y III que establece el artículo 103 constitucional y señala que procede por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por leyes o actos de autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal; ahora bien, cuando un acto de autoridad invade la autonomía de una entidad federativa o viceversa, debe considerarse que proviene de autoridad incompetente, con lo cual infringe garantías individuales y por ello queda comprendido dentro de la fracción III de las causas que estamos analizando.

6. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior. La diferencia entre esta fracción y la anterior, se encuentra en que ésta última cambia cuando la autoridad deje de hacer algo a lo que está obligado a desempeñar para que no cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados o al funcionamiento de las instituciones.

7. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. Esta causal fue adicionada a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1983; desde mi modo de Ver esta causal es importante, porque tiene relación con las responsabilidades que derivan del servicio público, y donde se encuentra un vicio recurrente por los servidores públicos: La corrupción.

De lo anterior podemos sacar las siguientes consideraciones en torno a estas causales. En realidad estas causales que establece la Ley no pueden encuadrarse en un tipo específico (ya que las fui relacionando con algunos delitos de orden federal y local, con la Ley de Organizaciones Políticas Y Procesos Electorales y con las causas en que procede el amparo). Están redactadas en forma tan vaga, e imprecisas que violan las más elementales reglas de tipicidad (perteneciente a la conducta), y por lo tanto va a depender de los criterios imperantes entre los partidos políticos, así lo propone el último párrafo del artículo 7º: “El **Congreso de la Unión** valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo”.

Por lo consiguiente, las causas por las que procede el juicio político, son simples enunciados de posibles situaciones que dan lugar a que el servidor público no reciba la sanción. Propongo regresar a la Ley de Responsabilidades de 1870, esta breve y sencilla ley de tan sólo once artículos, los consideraba “Delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación” quien en su artículo 1º dispuso lo siguiente:

Art. 1. Son delitos oficiales de los Altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal, y a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en materia en puntos de gravedad.

3.5.4. ÓRGANOS COMPETENTES PARA CONOCER DEL JUICIO POLÍTICO.

Es fácil percatarse –en base a lo que expuesto- que las autoridades competentes para conocer del juicio político es el Poder Legislativo, quien de

acuerdo a su Ley Orgánica se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados esta integrada por 300 (art. 52 constitucional) y la Cámara de Senadores por 128 (art. 56 constitucional).

En ellas se sustancia el procedimiento del juicio político. Así la Cámara de Diputados funge como órgano de acusación (art. 110 constitucional, fracción cuarta). En tanto, la Cámara de Senadores se erige en jurado de sentencia (art. 76, fracción séptima de la Constitución).

En seguida analizaremos cómo se desenvuelve este procedimiento en el Congreso de la Unión.

3.5.5. PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO.

La característica principal de del juicio político es que inicia **durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después** (párrafo primero, art. 114 constitucional). Y prescribe en el instante en que el servidor público concluya sus funciones, esto es, que “el juicio político sólo podrá *iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones*” (art. 9, párrafo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Ahora bien, una vez que hemos podido precisar el comienzo del juicio político, éste sigue un procedimiento sustentado en el artículo 12 de la Ley en comento.

a) El escrito de denuncia presentada ante la Secretaria General de la Cámara de Diputados y debe ratificarse ante ella dentro de los tres días

Siguientes a su presentación; Una vez ratificado el escrito, la Secretaria General de la Cámara de Diputado lo turnará a las comisiones que corresponda, para la tramitación correspondiente. Si se tratara de una denuncia presentada en lengua indígena, ordenará su traducción inmediata al español y la turnará conforme al procedimiento establecido.

b) La Subcomisión de Examen previo procederá, en un plazo no mayor 30 días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra en los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7º de la propia Ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por lo tanto, amerita el procedimiento. En caso contrario, la subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

d) La resolución que dicte la subcomisión la subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por pleno de las comisiones unidas a petición de cualquiera de los presidentes de las comisiones o a solicitud de, cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones, y

e) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

Trataremos en seguida de ampliar el contenido de cada una de las etapas del procedimiento del juicio político, empezando por la Cámara de Diputados.

1. El Procedimiento de juicio político ante la Cámara de Diputados.

La primera etapa de la investigación **empieza con el escrito de denuncia**, ésta se presentara ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación (artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades).

Es necesario precisar que al comienzo de esta primera etapa, hay que tener presente las formalidades del procedimiento que indica el artículo 20 de la Constitución Federal.

Como una adición a lo anterior, considero que por denuncia debe entenderse como un medio de comunicación para que la Gran Comisión de las Cámaras, tengan conocimiento de las faltas o infracciones ocasionadas por un hecho o conducta atribuible a los servidores públicos.

Pero la denuncia no es la única forma de tener conocimiento de la conducta, sino también hay otra vía que es la querrela y el requerimiento, así lo establece el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades. De éste artículo se infiere que el Ministerio Público puede actuar como auxiliar en las diligencias practicadas por la Sección Instructora, en otras palabras, la institución del Ministerio Público, puede tener conocimiento de esa denuncia en contra del servidor público y la cual deberá presentarla a la Cámara.

Admitida la denuncia, la Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que hay tenido el servidor público denunciado

(artículo 13, primer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades.

La segunda etapa, consiste en que el servidor público tiene que presentarse dentro de los tres días naturales siguientes **a la ratificación de la denuncia**, la Sección informará al servidor público sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación (artículo 13, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades).

La tercera etapa, comprende el período probatorio. Es la etapa más importante que actúan dentro del procedimiento, porque van a aportar todos aquellos elementos que sirvan y además que sean medios legales para comprobar los hechos motivo de la denuncia.

En esta etapa, la Sección Instructora abrirá un período de pruebas de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no prevé cuales son los medios probatorios que pueden o deben presentarse dentro del procedimiento. Sin embargo, el artículo 45 de la misma ley nos remite al Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 206, que ordena:

“Se admitirá como prueba en los términos del artículo 20 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que sea conducente, y no vaya contra el derecho, a juicio del juez o tribunal”.

Entre esos medios de prueba tenemos a la confesión, la testimonial, la pericial, la documental tanto pública como privada, también se pueden presentar otras, como los careos, las inspecciones y las confrontaciones.

En cuanto al medio de prueba la documental, el artículo 36 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que el inculpado como el denunciante o querellante podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como prueba ante las Secciones respectivas o ante las Cámaras. Las cuales las autoridades están obligadas a expedirlas, en caso que no lo hiciere se les impondrá una multa económica.

También a las Secciones o a las Cámaras, quienes pueden solicitar las copias certificadas de constancias que estime necesarias para el procedimiento.

La cuarta etapa consiste en que una vez terminado el período de ofrecimiento y recepción de pruebas (también señalado como el período de “instrucción” por el artículo 15 de la LFRSP) ; lo **que se pondrá el expediente a la vista del denunciante**, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado (artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades).

La quinta etapa, consiste en que tanto el denunciante como el servidor público cuentan con seis días naturales **para presentar por escrito sus alegatos** (artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades).

El maestro Eduardo Pallares (1986, p.79) explica que los alegatos son la

exposición razonada, verbal o escrita que hace el abogado para demostrar, conforme a derecho, que la justicia asiste a su cliente. Los alegatos se presentan antes de que la Cámara de Diputados formule sus conclusiones y deben ser por escritos (artículo 16 de la LFRSP).

La sexta etapa, consiste en la formulación de conclusiones por parte de la Sección Instructora, para determinar la conducta o los hechos imputados.

Las conclusiones, dice Pallares, “son las afirmaciones o tesis que las partes formulan en el juicio, después de rendidas las pruebas, y en las que hacen una síntesis de lo que pretenden obtener del órgano jurisdiccional y de sus respectivos fundamentos de hecho y de derecho”.

Dentro del procedimiento del juicio político las conclusiones se presentan en como una resolución de carácter provisional (así lo interpreto de acuerdo a la redacción del artículo 17, fracción IV de la LFRSP) hasta en tanto la Cámara de Senadores –como Jurado se Sentencia- no pronuncie un laudo, que ponga fin al juicio. En ese sentido, la Ley en comento, en su artículo 17, párrafo segundo, expresa:

“Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones [que para mí son resoluciones] terminarán proponiéndola (sic) aprobación de lo siguiente:

- I. Qué está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8ª de esta ley, y

IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envié la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos”.

En seguida haremos un seguimiento de cómo se presentan dichas conclusiones, por lo que la Ley en comento, en su artículo 19, señala que una vez practicadas todas las diligencias, se formularán las conclusiones, las cuales se entregarán a los secretarios de la Cámara, dentro de un plazo de sesenta días naturales, contando desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

Los plazos que menciona dicho artículo, se entienden comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente período extraordinario que se convoque.

Cómo deben presentarse las conclusiones, éstas se desprenden de las “constancias del procedimiento” (artículo 17, párrafo primero de la LFRSP), las cuales determinarán la inocencia del “encausado”, o bien, hay lugar para proceder en su contra.

La séptima etapa, las resoluciones. Diremos que son las que dicta el Órgano de Acusación dentro de la Cámara de Diputados. Para comprender esta idea, nos remitiremos al artículo 18 de la Ley, que dice:

“Una vez emitidas las conclusiones a que se refieren los artículo precedentes, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que

dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos”.

Acto seguido, la Secretaría dará lectura a las constancias del procedimiento, haciendo una síntesis que contenga los puntos substanciales de estas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Después, se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor.

La octava etapa, consiste en la **sección de enjuiciamiento**. Para entender esta sección, señalaremos lo que indica el artículo 22 de la ley:

“Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la *Sección de Enjuiciamiento*, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento”.

Por lo que, transcurrido el plazo que se señala para presentar alegatos, con éstos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento formulará de acuerdo a lo establecido en el artículo 23, párrafo primero de la ley:

“Sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, *proponiendo la sanción* que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los conceptos legales en que se funde”.

En este artículo es oportuno apuntar que se volvió a cometer el mismo error llevado en el procedimiento realizado en la Cámara de Diputados, en lo que se refiere a los alegatos, porque éstos se van a tomar de base para que la Sección formule sus conclusiones.

Después de presentadas las conclusiones por parte de la Sección de Enjuiciamiento, ésta “podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. La sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que se considere necesarias para integrar sus propias conclusiones” (artículo 23, párrafo segundo de la Ley).

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores (artículo 23, párrafo tercero de la Ley).

Respecto a las conclusiones emitidas en este artículo, se observa una omisión: que no se da ni un plazo ni un término para que la Sección de Enjuiciamiento formule sus conclusiones, por lo tanto es necesario que esta omisión debe ser motivo estudio, porque en el estado que esta se afecta durante el tiempo que dure el proceso a las partes.

La novena etapa, consiste en erigir el **jurado de sentencia**, quien va a pronunciarse si hay o no lugar para sentenciar al servidor público. En ese sentido, el artículo 24 de la LFRSP establece que:

“Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en *Jurado de Sentencia* dentro de las 24

horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo a la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, el acusado y a su defensor”.

Señalada la hora para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad al artículo 24 de la Ley en comento, las siguientes normas:

- 1) La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
- 2) Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos, y
- 3) Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo correspondiente a Gobernadores, Diputados a las legislaturas locales y magistrados de tribunales Superiores de Justicia de los Estados; le corresponde a la *Cámara de Senadores* erigirse en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones.

“En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda” (artículo 24, tercer párrafo).

Por otra parte, por lo que respecta a las resoluciones que debe emitir la Cámara de Diputados como *Órgano de Acusación* son:

- 1) Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo archivándose el expediente (artículo 21), y
- 2) Si resuelve en sentido contrario, es decir, declarando que hay lugar para proceder; al servidor público se le pondrá a disposición de la Cámara de Senado, a la que se remitirá la acusación designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado (artículo 21).

2. Procedimiento de Juicio Político ante la Cámara de Senadores.

Por lo que se refiere al procedimiento realizado en la Cámara de Senadores, diremos primeramente que dentro de la misma, se va a crear una comisión de carácter *transitorio* para conocer del procedimiento de juicio político. A su vez,-dentro de la misma comisión de transición- se va a formar una sección que se le denomina de *Enjuiciamiento*, y que al terminar ésta sus funciones, la misma Cámara de Senadores se erigirá en *Jurado de Sentencia* y que es la que va a llevar a cabo la parte final del juicio político. Concomitantes estas fases nos da un verdadero proceso.

Es en esta Cámara de Senadores, donde se tramita y se resuelve el juicio político; pues la Cámara de Diputados solamente instruye y en su caso, formula la acusación.

El artículo 22 de la Ley Federal de los Servidores Públicos, establece que recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por

escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

En tanto, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde (artículo 23).

Por su parte, el artículo 24 de la misma Ley establece que el Presidente de la Cámara de Senadores declarará erigida en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes procediendo la secretaría a citar a la comisión de diputados, al acusado y a su defensor.

En la última etapa de juicio político se lleva a cabo la emisión de la sentencia relativa por el Senado. Dicha sentencia puede ser sobre la improcedencia del juicio, o bien, sobre la responsabilidad del acusado y la aplicación de las sanciones respectivas.

En relación a la sentencia que se dicte en lo tocante a gobernadores, diputados y magistrados Locales, se comunicará a las legislaturas Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda (artículo 24).

Finalmente las sanciones que deben imponerse en la resolución que se dicte en el juicio político van desde “inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años” (artículo 8º de la LFRSP).

3.5.6. LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO.

No podemos cerrar el presente tema sin subrayar la improcedencia del juicio político. Esta posibilidad puede ocurrir en los siguientes casos:

Primero caso: Que de aplicarse el juicio político en contra de algún servidor público que no sea de los mencionados por el artículo 110 de la Constitución; resulta evidente que aquel sea improcedente.

Segundo caso: Es improcedente el juicio político cuando algún servidor público *no* incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Tercero caso: Es improcedente el juicio político, por lo que respecta al tiempo de aplicarse el juicio político. Para esto debemos remitirnos a lo establecido en artículo 114, párrafo primero, que dice que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Por consecuencia, si el juicio político se pretende iniciar después de haber concluido el servidor público su empleo, posteriormente al año en que hubiese terminado sus funciones, es improcedente.

Cuarto caso: Es improcedente el juicio político, en cuanto que aquel no es procedente por “la mera expresión de ideas”. En consecuencia, es improcedente el juicio político en los casos en que se pretenda intentar contra cualquier servidor público por la mera expresión de ideas.

3.5.7. DIFERENCIAS ENTRE JUICIO POLÍTICO Y DESAFUERO.

De todo lo anterior podemos hacer una síntesis para distinguir entre el juicio político y el desafuero. Para ello he elaborado el siguiente cuadro:

JUICIO POLÍTICO	DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA O DESAFUERO
<p>1. El tiempo para ejercerlo es un año después de haberlo concluido de conformidad con el artículo 114 Constitucional, y con relación al artículo 12 de su ley reglamentaria.</p> <p>2. En este procedimiento existe una disposición expresa (artículo 109 constitucional).</p> <p>3. el juicio político cuenta con un procedimiento jurisdiccional para fincar la responsabilidad política sobre un servidor público que ha infringido la Constitución.</p> <p>4. Se trata de un juicio seguido totalmente ante los órganos legislativos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.</p>	<p>1. El procedimiento de desafuero sólo se puede intentar durante el tiempo en que el servidor público con fuero se encuentre en funciones.</p> <p>2. Sobre este procedimiento no existe disposición tan clara como en el caso del juicio político. en efecto el artículo 112 constitucional dispone que no sea necesario declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando se encuentre separado del cargo.</p> <p>3. Que el procedimiento de desafuero sólo puede entenderse mientras el servidor público de que se trate esté disfrutando de la protección constitucional que corresponde a su encargo en los términos del artículo 111 constitucional.</p> <p>4. Que el procedimiento de desafuero sólo tiene como objeto retirar el fuero o la inmunidad de la que goza el servidor público.</p>

	<p>5. Se trata de un procedimiento seguido ante la Cámara de Diputados (artículos 25 al 35 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</p> <p>6. El desafuero no es realmente un "juicio" donde se juzga, sino tiene como finalidad retirar la inmunidad con que goza el servidor público.</p>
--	---

3.6. TESIS JURISPRUDENCIALES DEL JUICIO POLÍTICO.

En la actualidad sobre todo las denuncias presentadas sobre juicios políticos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado interesantes tesis jurisprudenciales.

JUICIO POLÍTICO. EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS ES SUJETO DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 109 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.---De conformidad con lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, los gobernadores de los Estados son sujetos de juicio político de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, siendo que a las Legislaturas Estatales corresponde emitir las normas tendientes a aplicar las sanciones por dicha responsabilidad oficial. Por su parte, el artículo 135 de la Constitución del Estado d Morelos, remite a los postulados del título cuarto de la Carta Magna Federal, que comprende a los preceptos señalados en primer término, con lo cual reproduce su contenido y alcance en cuanto al señalamiento de la responsabilidad de los servidores públicos estatales,

reconociendo al citado funcionario como servidor público que puede ser sometido al procedimiento para resolver sobre su responsabilidad política, lo que se corrobora con lo dispuesto en ese sentido por el artículo 6º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad. No es óbice a lo anterior que los artículos 134 y 137 de la referida Constitución Local dispongan que al depositario del ejecutivo Estatal sólo se le podrá exigir responsabilidad por violación a ese ordenamiento, ataques a la libertad electoral y graves del orden común, excluyéndolo de la relación de servidores públicos que pueden ser sometidos a juicio político, porque de las exposiciones de motivos de la iniciativa y decreto de reformas de tales numerales, cuando introdujeron el sistema de responsabilidades de los servidores públicos estatales, se aprecia que su intención fue ajustar esa normatividad a lo dispuesto en los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, siendo además que los primeros resultan incongruentes con la remisión hecha por el artículo 135, la cual debe prevalecer, con apoyo en lo que dispone el artículo 41 de la Carta Magna Federal, que expresa la obligación de las entidades en esta Norma suprema.

Controversia constitucional 21/99.- Congreso del Estado de Morelos.- 3 de febrero de 2000.- Unanimidad de diez votos.- Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.- Ponente: Mariano Azuela Güitron.- Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 2/2000, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI-Febrero 2000, Tesis: P/J 2/2000, Página: 515

JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.

El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por la traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y de los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situaciones que no ocurre con los depositados del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.

Controversia constitucional 21/99.- Congreso del Estado de Morelos.-3 de febrero de 2000.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.- Ponente: Mariano Azuela Güitron.- Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2000, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI-Febrero 2000, Tesis: P/J. 3/2000, Página: 628

JUICIO POLÍTICO. LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS SON SUJETOS DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 109, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIÓN I, Y 110, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-El artículo 110, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece que los gobernadores de los Estados pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esa Norma Fundamental y a las leyes federales, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales. En este caso, la resolución de responsabilidad que llegue a emitir la Cámara de Senadores, como Jurado de Sentencia, tendrá sólo un carácter declarativo y se comunicará a la Legislatura Estatal que corresponda, para que proceda en consecuencia. Por su parte, el artículo 109, primer párrafo, de la Carta Magna dispone que corresponde a los Congresos Locales expedir las leyes conducentes a sancionar a quienes, teniendo el carácter de servidores públicos, incurran en responsabilidad, siendo procedente el juicio político, según lo establecido en la fracción I del propio numeral, respecto de los sujetos enumerados en el artículo 110, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. La interpretación conjunta de los aludidos preceptos conduce a determinar que los gobernadores de los Estados pueden ser sujetos de juicio político por los motivos indicados, debiendo las Legislaturas Estatales emitir las normas reguladoras para la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, para el caso de comisión de conductas de esa índole por los mencionados funcionarios.

Controversia constitucional 21/99.- Congreso del Estado de Morelos.- 3 de febrero de 2000.- Unanimidad de diez votos.- Ausente: José de Jesús Gudiño

Pelayo.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó con el número 1/2000, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI-Febrero 2000, Tesis P/J 1/2000, Página: 629.

CAPITULO IV

EL CASO DE LOS HECHOS DE VIOLENCIA EN ATENCO Y EL VALOR DE LA RECOMENDACIÓN 38/2006.

4.1. INTRODUCCION

El propósito de este capítulo es hacer un análisis del caso de los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México. Y conjuntamente con la Recomendación 38/2006 publicada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 16 de octubre de 2006. En ella se sienta el precedente de la violación de los Derechos Humanos de los agraviados por las autoridades o servidores públicos que fueron señaladas en la queja número 2006/2109/ 2/Q. De ahí el valor que tiene esta recomendación.

Para discutir lo anterior dividí mi trabajo en tres secciones. En la primera se relata los principales argumentos que se utilizan para ignorar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por las autoridades. En la segunda se analiza el contenido de la Recomendación 38/2006. Finalmente, en la tercera sección expongo mis conclusiones.

4.2 LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, IGNORADA E INCOMPRENDIDA POR LAS AUTORIDADES.

Nunca antes en la historia moderna de México se había hablado tanto de los Derechos Humanos. Sin embargo, las autoridades no han tomado en serio a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a tal magnitud que en estos momentos esta siendo incómoda para el poder público.

La siguiente declaración del *Ombudsman*, José Luís Soberanes, confirma mi creencia: “En el caso de los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez no creo que haya voluntad del Ejecutivo para empujar las recomendaciones. No lo creo porque no ha expresado una aceptación pública al informe y no ha dicho que lo va asumir” (*La jornada*, 29-nov-03, p.39).

En la entrevista que le hizo el reportero Víctor Ballinas al presidente de la CNDH el veinte y nueve de noviembre del dos mil tres:

Víctor Ballinas: “¿Cómo hacerlo si en México no se sanciona a los funcionarios que violan la ley?”

Soberanes: “Por eso estamos como estamos, ¿verdad? En el momento en que se empieza a exigir responsabilidades a los servidores públicos, y esto no sea una moda sexenal como las que hemos tenido; es decir, que se agarra un chivo expiatorio y se apresa y se piensa que con ello ya se cumplió. No, tiene que haber un auténtico estado de derecho”.

Víctor: ¿Percibió que hay voluntad del Presidente para acatar las recomendaciones del informe?

Soberanes: No, porque antes que nada, tendría que existir una aceptación de las propuestas, una manifestación expresa y contundente del Ejecutivo de decir: las aceptaciones, las asumimos y las cumplimos. Y no hay tal”.

Víctor: ¿Qué sigue ahora por parte de la CNDH?

Soberanes: “Hay una instancia del gobierno federal que tiene que responder por esto. Esa instancia es la Comisionada federal, como parte del gobierno. Nosotros en un plazo prudente le pediremos oficialmente los informes para que nos diga qué se ha hecho, porque esto es una queja abierta, la 555/2003. Tenemos una obligación legal de continuar esta queja hasta su solución debida”.

Víctor: *“Después de este desencuentro ¿cómo queda la CNDH?”*

Soberanes: *“Muy bien, porque se ven dos cosas: una, que no somos parte del gobierno, mucho menos su tapadera, como algunas veces nos han querido señalar. Por otro lado, queda muy clara la vocación de este organismo de estar del lado de la sociedad. Somos los personeros de la sociedad, sus defensores. Ha quedado muy claro y eso nos satisface. Nosotros tenemos la razón en este caso, y, por lo tanto, no será ahora; a lo mejor en unos años, pero finalmente vamos a salir adelante nosotros”.*

Víctor: *“¿Cuál ha sido la respuesta del gobierno de Chihuahua?”*

Soberanes: *“La actitud de los colaboradores del gobernador Patricio Martínez no ha sido de diálogo, sino de confrontación. Han tratado, y hasta hoy lo vemos, de denostar nuestro trabajo”.*

En otra entrevista, se le hizo otra el día veinte y ocho de junio del dos mil cuatro por el mismo reportero del periódico de La Jornada. Se expresó así del gobierno federal: “No tenemos una confrontación abierta con el gobierno federal, pero... hay silencio... no hay diálogo, hay omisiones”.

Veamos lo que dijo referente a la materia de los derechos humanos con Vicente Fox:

Víctor: *“¿Hay avances del gobierno foxista en materia de derechos humanos?”*

Soberanes: *“Hubo un cambio, se empezaba a notar; pero ante casos como el rechazo del IMSS, por política, a las recomendaciones de la comisión, o los casos de la Sedena, que discrimina a soldados, vamos para atrás. Esto es preocupante, porque si ahora faltan dos años para que termine este gobierno y ya hay esta actitud, cómo será el resto de la administración”.*

Víctor: *“El presidente Fox hizo de los derechos humanos su bandera en las tribunas internacionales, ¿qué le pediría hoy?”*

Soberanes: *“Que retome su propósito de campaña y que ha manifestado en varias ocasiones (en sus discursos en giras internacionales y en su propio país); que obligue a sus colaboradores a tomar en serio los derechos humanos. En las semanas recientes se han cometido en el país varias violaciones a derechos humanos. En Jalisco, la golpiza a altermudistas; en Quintana Roo, un niño de 4 años fue llevado a declarar por violación sexual, entre otros casos”.*

“Hay una pérdida del sentido ético del Estado. Nos preocupa mucho esa visión que se concreta en los derechos humanos, pero si nos interesa esto (las violaciones a las garantías) parece que nada nos puede interesar”.

Víctor: *“Cuando usted llegó a la CNDH ocurrían detenciones arbitrarias, torturas, violaciones a mujeres por el ejército. Hoy hay golpizas a manifestantes, toques de queda, tortura. ¿Hay realmente avance?”*

Soberanes: *“¿En algunos casos la situación ha cambiado; en otros se ha perfeccionado la técnica para violar derechos humanos, como es el caso de la tortura. Hoy ya no son palizas horribles, pero ahí está el apremio psicológico, ha avanzado. La tortura ahí está. No hay voluntad política para acabar con ella, no nada más de la Procuraduría General de la República, sino de todas las policías estatales, federales y municipales”.*

Víctor: *“hace cuatro años usted dijo que al presidente Ernesto Zedillo nunca le interesó la CNDH. Señalo que con el presidente Fox había posibilidades de avance. ¿Cómo ve hoy la situación?”*

Soberanes: *“¿Estoy desilusionado. El poco interés se pone de manifiesto. Estamos viendo un fenómeno que antes no se presentaba: las recomendaciones eran aceptadas por las autoridades federales; ahora las rechazan”.*

Estos señalamientos forman una cadena de desatendidos por parte de las autoridades, y que Soberanes declaro al periódico La Jornada el día cinco de junio del dos mil cinco:

“La CNDH es incomprendida e ignorada por los gobernantes y funcionarios federales. Por ello es necesario que el Congreso llame a cuentas a los funcionarios que resisten a acatar sus recomendaciones o que simulan su cumplimiento”. Señala que lo que le hace falta a la CNDH “es que los servidores públicos la tomen más en serio, alguien se puede cubrir con la bandera de los derechos humanos, pero aceptar una recomendación es muy duro”. Y agrega, que el obstáculo que ha enfrentado la CNDH “es sobre todo la incomprensión”. Admite, que el *ombudsman* nacional...

“no tiene la fuerza que puede tener un juez para imponer sus resoluciones. Nuestras resoluciones están sujetas a la aceptación. Entonces, en ese sentido, para *dar fuerza a nuestras recomendaciones* se requiere de esta fuerza moral con que debemos de contar, y muchas veces esa fuerza moral la tenemos que rescatar, digamos, en el campo de nuestras *recomendaciones*, opiniones o puntos de vista, para ser precisamente una magistratura de opinión. Una autoridad, mientras no nos metamos con ella, pues nos verá con simpatía, pero ya cuando hacemos los señalamientos, entonces no les gusta, ¿verdad? No les parece, y nos critican que por qué nos metemos en camisa de once varas, que no deberíamos hacerlo, que necesidad. Entonces esto es lo que yo llamo falta de comprensión de lo que somos y del papel que tenemos que jugar en la vida democrática del país” (La jornada, 6 junio de 2005, p.10).

Con el mismo tono, y con el objeto de ubicar a la CNDH en la realidad. Presentamos otra entrevista de Víctor Ballinas a José Luís Soberanes; llevada realizada el día doce de mayo de dos mil seis. Esta vez sobre los hechos de Atenco.

Víctor: *“Dicen las autoridades federales y estatales que actuaron correctamente en Atenco”.*

Soberanes: *“Nosotros estamos documentando que hubo violaciones a derechos humanos. Hubo abuso de poder, cateos y detenciones ilegales, casi todos los detenidos fueron golpeados con saña, hubo abusos sexuales y presuntas violaciones”.*

“En los testimonios que tomaron nuestros visitantes de las denuncias de violación; nosotros tenemos las fotografías de las mujeres, y en los videos que se filmaron aparecen esos ultrajes”.

Víctor: *“¿Qué violaciones han documentado?”*

Soberanes: *“Tratos degradantes, crueles, excesos policiacos incuestionables, lesiones físicas, algunas de ellas graves, allanamiento sin orden de cateo, detenciones arbitrarias, abusos sexuales y violaciones, amén de amenazas, entre otras”.*

Víctor: *“¿Y casos de tortura?”*

Soberanes: *“Sobre todo tortura psicológica, pero eso lo están estudiando los peritos.”*

Víctor: *“Las autoridades federales y locales insisten en que no hay ninguna denuncia por violación sexual”.*

Soberanes: *“El martes pasado nosotros hicimos la denuncia ante el Ministerio Público; ahora les corresponde investigar y si no lo hacen incurrirán en una responsabilidad social muy seria. Y ahí estaremos pendientes de lo que hagan; en caso contrario acudiremos a las autoridades superiores del estado de*

México. De que hay acusaciones, claro que las hay; nosotros lo estamos documentando. No me lo han contado, yo lo he visto”.

Estos datos y testimonios recogidos por la prensa el tres de mayo de ese mismo año en Atenco, representa la barbarie represiva de las autoridades. Hasta la fecha, las más altas autoridades federales y locales se empeñan en negarlos. Tanto que el día catorce de noviembre fue rechazada la Recomendación que le hizo llegar la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al Secretario de Seguridad Pública Federal, Eduardo Medina Mora; quien al rechazar la recomendación expuso que “muchos de los señalamientos contra policías federales están sustentados en hechos falsos e imputaciones de conductas respecto de las cuales la SSP federal y la PFP son ajenas”. Agregando que...

“la rigurosa valoración que se realizó de los hechos referidos no coincide con los criterios expresados por la CNDH en sus recomendaciones; las imputaciones mencionadas [entre los que se cuentan el abuso sexual y la tortura] son genéricas, sin precisar personas o condiciones de tiempo, modo o lugar en que se sustentan esas afirmaciones”.

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es una institución fundamental para la República, por lo que se considera indispensable preservar en ella el rigor en la recopilación de la información y la valoración de los hechos, a fin de apegarse puntualmente a la verdad histórica y jurídica que lleve a preservar la imparcialidad de sus resoluciones”

“Todo ello con el objeto de mantener la autoridad moral indispensable para que ese organismo autónomo (CNDH) cumpla cabalmente con la importantísima función que la Constitución le ha conferido” (La Jornada).

A pregunta del reportero, Alfredo Méndez Ortiz: “¿Entonces miente la CNDH en la recomendación que envió? - “No lo sé; no coincido con la valoración que han hecho” (Medina Mora).

Existe un caso abrumador por las consecuencias de una práctica a la que no se había recurrido desde el Partido Revolucionario Institucional, la represión violenta. Hoy con el gobierno de la “transición democrática” (10) no veló por la vigencia de los derechos humanos, y ya en su penoso y alarmante tramo final, se manchó las manos de sangre, como lo ha manifestado el presidente de la CNDH: “Fox, con las manos ensangrentadas”(*La Jornada*, 12-V-06, p.5).

4.3. LA RECOMENDACIÓN 38/2006.

Jorge Madrazo nos señala en un estudio sobre “*violencia y derechos humanos*”. Se puede afirmar que la sociedad civil ha venido cobrando conciencia del cáncer que significa la violencia. La cual ha comprendido que el único antídoto efectivo y perdurable contra la violencia es la vigencia del Estado de Derecho y la preservación de los Derechos Humanos. Desde el punto de vista jurídico, la violencia es una conducta que aplica medios violentos a cosas o personas para vencer su resistencia. Así, la violencia representa un acto atentatorio en contra de uno de los Derechos Humanos: la libertad de las personas. Afecta igualmente la dignidad humana, porque el victimario suprime el respeto que debe privar entre miembros de la misma especie.

(10) Expresión de Gilberto Rincón Gallardo, en una ponencia sobre “La Transición Democrática y la protección de los Derechos Humanos”. En foro sobre “Transición Democrática y Protección a los Derechos Humanos, t. 1. p. 39.

Así, la violencia puede ser ejercida por una persona sobre otras de modo material o moral. En el primer caso, la expresión equivale a fuerza, y en el segundo, a la intimidación. Con respecto al primero, el empleo de la violencia es lo que configura o califica determinados delitos (homicidio, robo, violación, allanamiento morada, tortura, etc). En tanto que la violencia moral se presenta de una manera sutil. En el caso de la tortura, por ejemplo, se suelen utilizar ambos tipos de violencia, pero la intimidación puede ser tanta o más fuerte que la violencia física.

Entre todas las expresiones de violencia, la que más vulnera a las personas es la que ejercen las autoridades o los servidores públicos.

4.3.1. ANTECEDENTES DEL CASO

El caso de Atenco ha sido uno de los más polémicos en el año dos mil seis. Todo empieza el tres de mayo de dos mil seis, el día de la fecha tuvo un enfrentamiento entre fuerzas de seguridad pública federal, estatal y municipal con habitantes de los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, que mantenían bloqueada la carretera Lechería- Texcoco. Por otra parte, ocho Visitadores adjuntos y dos peritos médicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos “se constituyeron en el sitio del conflicto”, el 3 de mayo de 2006, “donde se pudo verificar la presencia de múltiples personas portando palos, machetes, piedras, botellas y tubos, así como que se encontraban realizando un bloqueo a la carretera Lechería- Texcoco, Estado de México(...); también se advirtió la presencia de diversos contingentes de elementos de la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública y de las distintas corporaciones policíacas de la citada entidad federativa, en las inmediaciones de las localidades en conflicto.

De tal suerte, que los actos de violencia generaron inicialmente el levantamiento de 207 actas circunstanciadas, correspondientes a igual número de personas de nacionalidad extranjera, elaboradas por los Visitadores adjuntos de la Comisión Nacional “desplazados en las zonas de conflicto, así como en el Centro Preventivo y de Readaptación Social, ‘Santiaguito’, en Almoloya de Juárez, Estado de México, la Escuela de Rehabilitación para Menores ‘Quinta del Bosque’, la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México, el Hospital Zaragoza del ISSSTE, el Hospital Adolfo López Mateos, Toluca, Estado de México, el Centro Federal de Readaptación Social número 1 ‘Altiplano’ en Almoloya de Juárez, Estado de México, al Penal Molino de Flores, y diversas agencias del Ministerio Público de la citada entidad federativa”.

4.4. LA SITUACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PRESENTE RECOMENDACIÓN.

De la queja integrada en el expediente 2006/2109/2/Q se desprende la situación de los derecho públicos subjetivos de los agraviados o quejosos. Dada a conocer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Se infiere que si bien se dio una inobservancia de la ley y de los deberes que toda persona tiene a su cargo por parte de algunos manifestantes, también varios de estos fueron agredidos en el momento de su detención y con posterioridad a ésta, con lo cual se considera se transgredió su dignidad humana y los derechos inherentes a ésta, tales como el derecho a la vida, a la integridad física, a la legalidad y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículo 1, 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, último párrafo, 21, párrafos primero

quinto, y 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se tradujo en presuntas detenciones arbitrarias, retenciones ilegales, torturas, allanamientos de morada, robos, incomunicaciones, tratos crueles inhumanos o degradantes, así como en una probable integración irregular de las averiguaciones previas correspondientes”.

De la calificación a la queja que le dio el Visitador General, se evidencia que los servidores públicos de la seguridad pública federal no se apegaron al marco jurídico y no respetaron la ley. Como se puede notar de lo expresado por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: “La legalidad, como principio, se refiere a que los actos que realicen dichos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley deben estar expresamente previstos en las normas jurídicas. La congruencia es la utilización del medio adecuado e idóneo que menos perjudique a la persona y a la sociedad. La oportunidad consiste en que los funcionarios deben actuar inmediatamente, con su mejor decisión, rapidez y eficacia cuando la vida u otro bien jurídico de alto valor estén en grave e inminente peligro, y no haya más remedio que neutralizar con la fuerza o con las armas. Por lo anterior, la intervención de la fuerza pública se encuentra sometida a límites precisos, pues sólo puede realizarse en el marco de la legalidad y con respeto a los derechos de las personas, cuyas tareas están definidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como tratados internacionales y leyes” (11).

Para una mejor comprensión de la garantía de la legalidad nos remitiremos a lo que comentamos en el capítulo segundo de este trabajo. En

(11) De la Recomendación, p. 23-24.

ese momento expuse que los artículos 14, en sus tres párrafos finales, y en artículo 16 en su párrafo inicial, de la Constitución Política de México establecen la garantía de legalidad (entre otras garantías). En cuanto a su definición, el maestro Diez Quintana subraya: “La garantía de legalidad, consiste en que toda autoridad, cualquiera que sea su rango o jerarquía, sólo puede llevar a cabo un acto de molestia o perturbación en los derechos del gobernado, es estricto apego a lo que la ley le faculta para hacerlo, ya que de no ajustarse a lo que expresamente la ley lo autoriza, estaría, infringiendo en perjuicio del gobernado el mandato que la Constitución Federal establece. A la garantía de legalidad se le conoce con el con el principio enunciativo de que la *autoridad sólo puede hacer lo que expresamente la ley lo faculta*; en cambio en relación con los gobernados rige otro, que es el *que éstos sólo pueden hacer que la ley no les prohíba*”.

4.4.1. HECHOS VIOLATORIOS A LOS DERECHOS HUMANOS EN SAN SALVADOR ATENCO.

Con objeto de ubicar este tema, lo enfocaremos en el contexto que se consignan los actos de violencia suscitados en San Salvador Atenco “que debido al uso excesivo de la fuerza pública” género un cuadro de presuntas violaciones a los derechos humanos de los quejosos, las cuales se reducen a los siguientes hechos violatorios:

A) Detención arbitraria.

Como tal debe entenderse como una medida violenta, en virtud de la cual se priva de la libertad a una persona, para imputarle la comisión de un

delito. Esta medida violenta, esta en franca contravención a lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución General de la República, que indica:

“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”.

Con el último párrafo del artículo 19 de la Constitución, que dispone:

“Todo mal tratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades”.

Con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, ordena que todo servidor público debe actuar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento se hará acreedor a una responsabilidad penal y administrativa.

Con el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (12) en su artículo 1 ordena: “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos

(12) Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las naciones Unidas en su Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979.

ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión. La expresión funcionarios encargado de la ley incluyen a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención”.

Finalmente, en los documentos internacionales que contemplan los Derechos Humanos. La Declaración de los Derechos Humanos de 1789, en su artículo 7; en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1978, en su artículo 9, que expresa: “Nadie podrá ser arbitrariamente detenido”; en los Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966, en su artículo 6, que dice: “Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.

De la Recomendación, se extraen los siguientes datos: “145 personas fueron detenidas arbitrariamente en el interior de propiedad particular”. Por lo que:

“Se concluye, que si los cuerpos de seguridad pública federal y estatal no contaron con orden de cateo alguna para introducirse a diversos domicilios de agraviados, es inconcuso que a menos aún contaban con alguna orden de aprensión en contra de las personas detenidas arbitrariamente en el interior de éstos, con lo que se configuran ataques a la propiedad privada en diversas calles del centro de San Salvador Atenco, Estado de México y detenciones arbitrarias en perjuicio de personas que consideraban habían participado en los hechos de violencia, conductas que de igual forma pueden ser consideradas como un abuso de autoridad, y que en términos del artículo 19, último párrafo, constitucional, debe ser sancionado por las autoridades competentes” (el subrayado es mío).

B) Allanamiento de morada.

Alberto Garrone (1986, p.140) explica que el allanamiento de morada es el “acto por el cual la autoridad competente, en virtud de una orden judicial escrita, penetra en local o vivienda privada haciendo uso de la fuerza si las circunstancias así lo requieren”.

En cómo ocurrieron estos hechos violatorios de derechos humanos, el Visitador General da parte:

“De acuerdo a las evidencias con que cuenta esta Comisión Nacional, es factible establecer que durante los acontecimientos del 4 de mayo de 2006, elementos de la Agencia de Seguridad Estatal y de la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública, llevaron a cabo prácticas de allanamiento a diverso domicilios de agraviados, situación que se desprende no sólo de las manifestaciones vertidas por éstos, sino a través de los propios informes rendidos por la citada Agencia, las evidencia fotográficas y de video del caso, así como del estudio realizado a la causa penal 96/2006, radicada ante el Juez Segundo Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial Toluca, Estado de México”.

“En este caso, del análisis lógico jurídico al conjunto de evidencias de este expediente, 145 personas fueron agraviados por allanamiento de morada”(subrayado mío).

“es inconcuso que las autoridades policíacas, tanto federal como estatales, transgredieron toda normatividad al practicar los cateos a que se refirió la Agencia de Seguridad Estatal en su informe rendido a esta Comisión Nacional, al margen de la ley, ya que las constancias y testimonios recabados permiten determinar, en forma concluyente, que en afecto, en diversas ocasiones se allanaron y registraron domicilios de particulares con el fin de detenerlos y

recabar, en algunos casos, información de sus actividades; además, en algunos supuestos se sustrajeron objetos diversos y valores sin que conste su destino” (subrayado mío).

Dentro de ese orden de cosas, el artículo 16 (párrafo primero) de la Constitución especifica que: “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”.

Y, el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de la Constitución que expresa:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. Las actuaciones de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez” (subrayado mío).

No podemos cerrar el presente asunto sin explicar lo siguiente: desde un punto de vista lógico jurídico, el allanamiento de morada sin orden de cateo (o con orden) afecta de manera inmediata las libertades fundamentales derivados de tener un derecho a la vida privada, a la intimidad y a la tranquilidad del hogar, lo cual evidencia que el allanamiento de morada representa un acto de molestia a uno de los derechos del gobernado, y garantizados por el artículo 16 constitucional, y al artículo 61 del Código Federal de Procedimientos Penales. Este último indica en su párrafo final que: “Que cuando no se cumplan los requisitos, la diligencia carecerá de todo valor probatorio, sin que sirva de excusa el consentimiento de los ocupantes del lugar”.

De lo anterior, concluyo que es incorrecto que toda diligencia de cateo debe ser practicada en todos los casos por el Ministerio Público (como ocurrió en Atenco) puesto que del artículo 16 constitucional y 61 del Código Federal de Procedimientos Penales, se desprende que puede ser practicada directamente por la autoridad judicial, quien es la única facultada para expedir una orden de cateo. De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, sostengo que los cateos son ilegales.

C) Retención ilegal.

Esta garantía constitucional fue infringida hacia los “cinco extranjeros”. El Visitador General así lo trata: “Los cinco extranjeros ante citados, el director del Centro Preventivo y de Readaptación Social ‘Santiaguito’ de Almoloya de Juárez, Estado de México, los mantuvo retenidos hasta las 02:20 horas del 5 de mayo”.

Además...

“se corroboró la incomunicación de que fueron objeto las personas detenidas en el citado penal, en virtud de que no se les permitió realizar comunicación personal o telefónica alguna, así como tampoco se les proporcionó información a sus familiares o amigos respecto de la situación física, de salud y jurídica que guardaban, ya que el acceso a la comunicación telefónica, se verificó sólo a través y hasta la intervención de esta Comisión Nacional”.

De lo anterior advertimos que hay una violación a una garantía constitucional consagrada en el séptimo párrafo del artículo 16 de la

Constitución que indica que nadie puede ser retenido por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial.

De acuerdo también con lo dispuesto en las fracciones II, VII y IX del artículo 20 de la Constitución General de la República, el cual ordenan que:

A. Del inculpado:

“(…).Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación…”(fracción II).

“Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso”(fracción VII).

“Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se requiera” (fracción IX).

D) Tortura

Para entender lo que significa la tortura, es necesario previamente referirse al concepto, el cual no es un concepto esencialmente melódico, donde las palabras no lastiman tanto como cuando se lleva a cabo. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, en su artículo 1º dice que se entiende por tortura:

“Todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin”.

Alec Mellor, en su libro *La Tortura* (p.12) comenta:

“Comencemos por entendernos sobre el sentido de la palabra. Es atroz tener que formular tal precisión, la noción de tortura, es una idea, un concepto jurídico. Entendemos por *tortura*, con una tradición continuada, no la imposición, en cualquier hipótesis, de tratamientos crueles, sino, estrictamente, el empleo de la coacción *física* por el interrogador, y esto en dos hipótesis bien diferentes:

1º. En el marco del procedimiento penal, para obtener la *confesión*. La ‘reina’ de las pruebas, como la llaman nuestros viejos criminalistas. En nuestros días la tortura policíaca.

2º. En el marco político-militar, para obtener la *información*. La tortura de los servicios especiales y de modo especial de los agentes secretos. La carrera de los secretos atómicos se ha convertido en el terreno elegido.

Tal definición puede parecer estrecha, puesto que la palabra ‘tortura’ tiene, en el lenguaje corriente, una significación bastante más amplia. Sólo ésta, sin embargo, es la única *jurídica*”.

Para el Visitador General, la tortura en se debió a que...

“los elementos policíacos de la Agencia de Seguridad Estatal y Procuraduría General de Justicia del Estado de México, así como los de la Policía Federal Preventiva [...], valiéndose de sus atribuciones causaron dolor y sufrimiento grave a las personas a quienes perpetraron ataques físicos y psicológicos...”.

“De la investigación realizada por esta Comisión Nacional es factible inferir que durante un lapso aproximado de 4 horas en promedio, en que los detenidos fueron trasladados de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, al Centro Preventivo y de Readaptación Social ‘Santiaguito’ en Almoloya de Juárez, de la misma entidad federativa, fueron víctimas de sufrimientos físicos, consistentes en recibir golpes con los pies y toletes en diversas partes del cuerpo, aunque vale precisar que con mayor intención en la cabeza; haber sido arrojados al piso, primero de la camioneta tipo pick up de la Policía Estatal y después al piso de los autobuses en que fueron finalmente trasladados al citado penal; en ambos momentos los colocaron uno sobre otro sin distinciones de sexo, edad, condición de salud y física, y en el que los elementos policíacos responsables de su traslado y custodia les indicaban constantemente *‘que los matarían, que los echarían al canal, que los desaparecerían, que eso les pasaba por golpear a sus compañeros’*, entre otras consignas y amenazas; asimismo, durante todo el tiempo del traslado los mantuvieron agachados boca abajo con las manos en la cabeza, en una sola posición ya que de realizar un mínimo movimiento eran nuevamente golpeados, que en ocasiones paraban el autobús y les reiteraban *‘hasta aquí llegaron, aquí los vamos a tirar’*, y una vez que llegaron al Penal los mantenían con la cabeza agachada y algunos tapada con su propia ropa, lugar en el que nuevamente fueron reprendidos a golpes, todo lo cual se traduce en actos de tortura”.

Además...

Los servidores públicos...

“omitieron el deber de observar la ley y los ordenamientos legítimos [...], no sólo ejercieron su labor rebasando los límites de la fuerza pública, sino que además, incurrieron en violación a los derechos humanos inherentes a la

dignidad humana, tales como la integridad física y psicológica, la legalidad y la seguridad jurídica de las personas y posiblemente se omitió cumplir con el deber conferido como integrantes de las corporaciones policíacas a las cuales se encuentran adscritos, al haber realizado prácticas abusivas en contra de los particulares, que fueron cometidas presuntamente bajo la anuencia y tolerancia de sus superiores, tal como se advierte de las declaraciones, testimonios, fe de lesiones, certificados médicos, fotografías y videos obtenidos durante el proceso de integración del presente expediente”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes derivadas prohíben la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. Ordena el primer párrafo del artículo 22 de nuestra ley fundamental: “Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.

La fracción segunda del artículo 20 constitucional prohíbe respecto: **A. Del inculpado:** “No podrá ser obligado a declarar, queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante estos sin asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio”.

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura en su artículo 3º advierte:

“Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha

cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada”.

A ex profeso de la tortura, la Corte Europea de Derechos Humanos obliga a los países firmantes a que:

“La violación de una persona detenida por un agente del Estado debe considerarse como una forma especialmente grave y aberrante de tratamiento cruel, dada la facilidad con la cual el agresor puede explotar la vulnerabilidad y el debilitamiento de la resistencia de su víctima. Además, la violación deja profundas huellas psicológicas en la víctima que no pasan con el tiempo como otras formas de violencia física y mental”.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, condena la tortura en su artículo 5:

“Toda persona tiene derecho a que se respete la integridad física, psíquica y moral”.

“Nadie debe ser sometido a *torturas* ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

Finalmente, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, prohíbe que:

“Cualquier funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (artículo 5).

E). Violación a la libertad sexual (abuso sexual y violación).

Antes de entrar al estudio jurídico de este hecho violatorio, nos preguntaremos ¿qué fue lo que exactamente lo que sucedió en Atenco, en relación con el delito de abuso sexual? Para ello emplearemos un medio, que es el reportaje (13). En seguida la descripción relatada por el testimonio de María Satres y Cristina Valls (de nacionalidad española) quien se encontraba en el lugar de los hechos el día 3 de mayo.

“Nos hicieron de todo, y como estábamos encapuchadas no veíamos quiénes eran, cuando mucho veíamos el suelo lleno de sangre y escuchábamos los gritos de dolor de la gente. No quiero entrar en muchos detalles sobre las agresiones sexuales, pero nos quitaron la ropa, nos la rompieron, nos pasaban la mano muchos policías y ya no decir más cosas. Pero todo esto pasó en el camión en el que nos trasladaron de Atenco a Toluca, donde si intentábamos hablar con algún compañero nos pegaban, nos volvían a insultar y se reían de nosotros.. A los cinco minutos de entrar en la cárcel nos quitan la capucha y nos quitan las esposas, además de que, como me habían hecho sangrar la nariz, me limpiaron enseguida, pero llegué con todos los pantalones rotos, sin sujetados, con la camiseta rota y con golpes por todo el cuerpo. No nos decían nada, únicamente venían sin cesar abogados que nos decían que igual y nos teníamos que pasar una larga temporada en la cárcel. Por eso llegamos a pensar que inventarían algo contra

(13) Ver la Jornada, 8 de mayo de 2006, p.8

nosotros y que a lo mejor no saldríamos de la cárcel. Hay un momento, como a las cinco de la tarde, en el que nos llevaron del cuarto a un coche. Nosotros preguntamos que adónde íbamos y nos dijeron que a una oficina de Polanco, pero el coche arrancó y rápidamente nos llevó al aeropuerto. Nosotros les explicamos que los policías del operativo en Atenco nos habían robado todo, pero se rieron de nosotras. A las 11 de la noche salió al vuelo, pero siempre nos acompañaron dos policías hasta que llegamos a Barcelona”.

En este punto resalta lo que el Visitador General conoció de este hecho:

“De las declaraciones rendidas por 26 mujeres involucradas en los hechos, se puede advertir la comisión de presuntas conductas atentatorias a la libertad sexual de las personas, y que podrían configurar delitos como el abuso sexual y violación, circunstancia por la que mediante oficios V2/14573, V2/15753, V2/16800 y V2/30369, de 9, 17 y 29 de mayo, y 21 de septiembre del año en curso, respectivamente, se hizo del conocimiento del Procurador General de Justicia del Estado de México conductas consistentes en abusos de naturaleza sexual perpetrados por elementos policíacos, durante su detención y traslado al Centro Preventivo y de Readaptación social “Santiaguito”.

A este respecto, es reprobable en todos los sentidos, [que] provengan de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, de los sujetos que, como se precisó con anterioridad, tienen el deber jurídico de garantizar la seguridad, la integridad física y moral, así como la tranquilidad de los individuos”.

[De] estas conductas irregulares, puede configurar diferentes tipos delictivos como el abuso de autoridad”.

[Además], con la actitud o comportamiento de los elementos policíacos involucrados [...], sean sancionados conforme a las leyes penal y administrativa, no debe pasar inadvertido que se trata de conductas violatorias a los derechos fundamentalmente establecidos”.

Para Marta Torres Falcón (2001, p.33) La violencia sexual, al igual que la psicológica y la física, tiene diversas manifestaciones, si bien no todas producen los mismos efectos. La más evidente es la violación, que consiste en la introducción del pene en el cuerpo de la víctima (ya sea en la vagina, en el ano o en la boca) mediante el uso de la fuerza física o moral. La violación es la forma más brutal y contundente de violencia sexual.

Desde el punto de vista legal, el Código Penal Federal en su artículo 265, considera a la violación: “Al que por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo. Se entiende por cópula, la introducción del miembro viril en el cuerpo de la víctima por la vía vaginal, anal u oral, independientemente de su sexo”.

En cuanto a los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, indica: “Que nadie será sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes” (*artículo 7*). Y que “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”(artículo 10.1). Asimismo, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), en sus artículos 5.1, 2 y 11.1. Así como las previstas por la convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificada por nuestro país el 23 de marzo de 1981) y por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer. De igual manera, la convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels

Inhumanos o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de la Organización de Estados Americanos.

F). Derecho a la vida

Siendo la vida un derecho inviolable y sagrado, y que nadie puede ser Privado de ella. Para el poder autoritario (14) los derechos humanos –como el derecho a la vida- los desconoce. De esa manera, mostraron su poderío a través de la Policía Federal Preventiva, para someter al enemigo, al Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT). El enfrentamiento también arrojó del lado de las fuerzas policiacas un número indeterminado de heridos.

El Reportero Rene Ramón (15) hace la siguiente crónica: “¿Cuántos lesionados tienen, oficial?, -“Uta, somos cientos, cientos, mira –y mostró el codo izquierdo sangrante”.

Por lo que se refiere a este hecho, el Visitador General consigna que el día 3 de mayo de mayo, durante el operativo desplegado por los cuerpos de seguridad del Estado de México y de la Policía Federal Preventiva, se trasgredió el derecho a la vida en agravio del menor Javier Cortés Santiago y, el 4 de mayo, del joven Hollín Alexix Benhumea Hernández.

Con relación a la muerte del joven Alexix Benhumea, la Organización No Gubernamental Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro presentó el día 11 de mayo de 2006, entrevistas que realizó a tres elementos de la Policía

(14) Ver: Miguel Sarre, *Derechos Humanos y autoritarismo en México*, p. 87

(15) La Jornada, 4 de mayo de 2006, p. 3

del Estado de México. A continuación la entrevista que apareció en el periódico *La Jornada*:

Víctor Ballinas: “¿Y el niño que murió?”

Policía: “Fue por un impacto de 38 especial”.

Víctor: “Y esa arma quién la utiliza?”

Policía: “Nosotros, la policía estatal, y fue un compañero el que disparó”.

Víctor: “¿Le disparó al menor al calor de los hechos o fue de manera directa?”

Policía: “De manera directa. Ya que el niño lo estaba descubriendo que estaba escondido; dijo que había un policía estatal y éste sacó el arma y le disparó”.

Policía: “Que la gente esté consciente de que son órdenes de los mandos de arriba. A nosotros nos obligan a hacer ese tipo de trabajo. Al gobierno le quisiéramos decir que ya no es la forma de gobernar, de reprimir a la gente. Que nos den capacitación, pero profesional”.

Por lo que respecta a la muerte de Hollín Alexis Benhumea Hernández – quien falleció el 7 de junio de 2006-, relata el Visitador General que fue...

“un traumatismo craneoencefálico grado III, provocado por una fractura expuesta de cráneo con exposición de masa encefálica, a consecuencia de los hechos suscitados en San Salvador Atenco, Estado de México, de 4 de mayo del 2006, y en cuyos eventos fue lesionado por proyectil de arma de fuego (un contenedor de gas lacrimógeno), que lo golpea en la cabeza, indagatoria que a la fecha de emisión de esta recomendación se encuentra en trámite.

En consecuencia, se advierte que, contrariamente a lo argumentado por las autoridades policiales involucradas del Estado de México, los elementos de esa corporación ejercieron indebidamente su función conferida como servidores

públicos y vulneraron los derechos humanos de Javier Cortés Santiago y Hollín Benhumea Hernández, al realizar un uso ilegítimo de las armas que tenían asignadas”

Desde el punto de vista legal, el derecho a la vida está garantizado en la Constitución Política de México. Así el artículo 14 Constitucional indica en su segundo párrafo: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

En tanto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 63. 1 que:

“Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta convención, la corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derechos o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

Por su parte, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su artículo 44, en su párrafo segundo que dice: “En el proyecto de Recomendación, señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado”.

Cabe advertir que la reparación del daño se tiene demandar ante un órgano jurisdiccional por ser una responsabilidad del Estado. Así lo establece la Constitución mexicana en su artículo 113, párrafo penúltimo: “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

En nuestra opinión esta garantía constitucional se puede establecer como un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

En ese orden de ideas el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifestó lo siguiente:

“En el Proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para *reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado*”.

G) Derechos de los menores

Al hablar de los derechos humanos de los menores, el Presidente del Comité del UNICEF, Joaquín Ruiz Jiménez Cortés (1998, p. XIII) se expresó así:

“*Lógico y laudable es que los poetas, y en general los artistas, pongan sus ojos y sus corazones, en las niñas y los niños del mundo, como símbolos de inocencia y de ternura, y, más aún, como esperanza de un mañana luminoso, vencedor de las angustias y la violencia*”.

Pero ¿qué es un menor de edad? Es todo ser humano menor de dieciocho años de edad. Así lo define la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (artículo primero).

Sin embargo, innumerable menores de edad se vieron expuestos a la violencia y brutalidad. Escuchemos al Visitador General como narra este hecho:

“servidores públicos de corporaciones policíacas federal, estatal y municipal, así como de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, del Instituto de la Defensoría de Oficio en el Estado de México conculcaron en perjuicio de 10 agraviados menores de edad (una mujer y nueve hombres), los derechos humanos de integridad física y seguridad personal, libertad personal, legalidad, seguridad jurídica y al vida, en el caso de Javier Cortés Santiago”

“Lo anterior, debido a que el 3 de mayo de 2006, ocho menores fueron presuntamente detenidos arbitrariamente en el lugar de los hechos, por elementos de la Policía Federal Preventiva y entregados a elementos de la Agencia de Seguridad Estatal del Estado de México, toda vez que ante la confusión de las personas que participaban en el bloqueo de la carretera ante citada, no se tuvo la certeza de que los agraviados hayan participado en dicho evento, puesto que de las actuaciones ministeriales no se acredita su participación en los actos violentos del caso, y el 4 de mayo de 2006 fue detenido otro menor en el interior de un domicilio.

De igual forma se advierte que los elementos policíacos que los detuvieron y los trasladaron al citado penal incurrieron en un ejercicio indebido de la función pública, al no acatar lo dispuesto en el artículo 42, fracciones I, VI, XXI y XXII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios al no salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de sus funciones (...).

Con la conducta desplegada por los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, de los agentes del Ministerio Público involucrados, así como del director del Centro Preventivo y de Readaptación Social 'Santiaguito' de Almoloya de Juárez, Estado de México, se violaron los derechos humanos de los menores contemplados en nuestra Constitución Federal, relativos a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas, así como 1,5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos”(p.58).

En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos existe un Programa sobre Asuntos de la Mujer, la niñez y la Familia que tiene como objetivo fundamental el promover y divulgar el conocimiento y reconocimiento de los Derechos Humanos de la niñez.

A su vez, la Constitución General de la República contempla en su artículo 4, párrafo sexto una protección a los derechos humanos de los niños, que dice: “Los niños y las niñas tienen derecho a las satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y esparcimiento para su desarrollo integral”.

En tanto, la Convención sobre los Derechos del niño (que fue ratificada por México en 1990), establece en su artículo 2 y 16, que:

“Los Estados Partes en la presente Convención respetarán los derechos enunciados en esta Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna”.

“Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño sea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas, o las creencias de sus padres, de sus representantes legales o de sus familiares”.

Art. 16. “Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación”

H). Derechos a la legalidad y seguridad jurídica.

A nuestro entender es necesario hacer la transcripción de la forma en que fue presentada éstas garantías constitucionales por el Visitador General:

“Durante la investigación realizada por esta Comisión Nacional, se lograron advertir diversos actos atentatorios contra los principios constitucionales [garantías de legalidad y de seguridad jurídica], realizados u omitidos fundamentalmente por las instituciones que en seguida se señala y cuyas evidencias denotan cierto grado de rechazo a la a aplicación correcta y precisa de la norma, conforme las siguientes observaciones particulares que se precisan de manera enunciativa y no limitativa, pues la serie de inconsistencia es mayor, no obstante, deberá ser la autoridad administrativa y en su caso la penal, quienes, previa investigación correspondiente, determinen lo que en derecho proceda”.

En relación con estas garantías constitucionales fueron anunciadas en el capítulo segundo (ver pág. 18). Sólo queda explicar sobre su procedimiento.

El maestro Alberto del Castillo del Valle (1992, p.7) nos señala que: “antes de que se emita un acto de esa especie, la autoridad tiene la obligación ineludible de fundarse en lo que menciona la Constitución y para alterar la esfera de derechos de un gobernado, deberá cumplir previamente con las diversas obligaciones que se desprenden de las garantías individuales”.

El mismo autor comenta que estas garantías implican que: “El no podrá se afectado en su esfera jurídica por el Estado y sus autoridades en forma arbitraria, sino que éstos deben desarrollar determinadas conductas previstas en la Constitución para poder afectarlo o alterarlo en su cúmulo de derechos. La seguridad jurídica impone a las autoridades una obligación de hacer, debiendo cumplir con todo lo que les manda la ley”

Sobre este punto, la Suprema Corte de la Nación, ha dicho que **las autoridades solamente pueden hacer aquello que la ley les permite**, ya que: “solamente pueden emitir actos cuando estén legalmente autorizados para realizar tal conducta, de lo contrario, el acto estará viciado de inconstitucionalidad y la sentencia que se dicte en el juicio de amparo que se promueva, será una sentencia protectora del gobernado e invalidatoria del acto reclamado” (Tesis 68, de la Octava Parte, Ap. 1917-1985, titulada “AUTORIDADES”).

¿Qué se entiende por autoridades para efectos de las garantías individuales? La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Tesis de Jurisprudencia número 75, de la Octava Parte al Apéndice 1917-1985, visible a fojas 122 y que al tenor siguiente: *AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL AMPARO*. El término “autoridades” para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales. Ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”. Aquí esta vertido el concepto aceptado por el máximo Tribunal del país, sobre el término “autoridad”.

Por otro lado, la garantía de legalidad nos dice el maestro Díaz Quintana consiste en:

“que toda autoridad, cualquiera que sea su rango o jerarquía, sólo puede llevar a cabo un acto de molestia o perturbación en los derechos del gobernado, en estricto apego a lo que la ley le faculta para hacerlo, ya que de no ajustarse a lo que expresamente la ley lo autoriza, estaría, infringiendo en perjuicio del gobernado el mandato que la Constitución Federal establece”.

Esta garantía de legalidad (considerada por varios tratadistas como la “reina de las garantías, debido a su ámbito de protección a la esfera jurídica de los gobernados) tiene su fundamento en los tres párrafos finales del artículo 14; y en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que dice:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

“En los juicios del orden criminal queda prohibido, imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

Artículo 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”.

La garantía de legalidad se divide en tres subgarantías, según así lo expone Del Valle (*Garantías Individuales*, p.40), y que son:

1. La subgarantía de mandamiento escrito
2. La de autoridad competente, y
3. La de fundamentación y motivación del acto de autoridad.

La existencia de un **mandamiento escrito** radica en la necesidad de que el sujeto afectado por un acto de autoridad se haga constar por **escrito**, y así tenga conocimiento del propio acto.

La segunda subgarantía, **autoridad competente**, “significa que el acto de molestia (entendiéndose por “molestia” para efectos del artículo 16 constitucional, a toda perturbación o afectación que se actualice en la esfera jurídica de algún gobernado: Del Valle, p.40), no sólo debe constar en un mandamiento escrito, sino que éste debe ser emitido por una autoridad con facultades para darle nacimiento al mismo acto de gobierno”; pero...

“tales facultades deben estar previstas legalmente, es decir, solamente cuando la legislación ordinaria o la Constitución den competencia a una autoridad, el acto emitido por ella será un acto constitucional y se habrá cumplido con la garantía de legalidad” (Del Valle, p.41).

4.5. AUTORIDADES QUE PARTICIPARON EN LOS HECHOS VIOLATORIOS DE ATENCO

Como se puede notar de la Recomendación y de la queja formulada contra actos u omisiones de carácter administrativo de los servidores públicos por presuntas violaciones a los derechos humanos. Y de acuerdo al reporte del Visitador General, las autoridades que participaron son:

1. De la institución del agente del Ministerio Público.

Quien incurrió en...

“una serie de irregularidades en que incurrieron servidores públicos de la institución del Ministerio Público, constitucionalmente facultada para la investigación de los delitos... resultando en una franca violación a los artículos 17 y 21 de nuestra Constitución Federal relativos al derecho a contar con tribunales y, en este caso, instituciones del Ministerio Público por las que se procure justicia conforme a las disposiciones legales vigentes”.

2. Del Centro Preventivo y de Readaptación Social “Santiaguito” de Almoloya de Juárez, Estado de Mexico.

Quien incurrió en relación a los cinco extranjeros detenidos en una...

“considerable dilación en el procedimiento, violando en perjuicio de dichos extranjeros los principios fundamentales de legalidad y seguridad jurídica tutelados por la Constitución Federal, así como del resto de los detenidos. Lo anterior es violatorio de los artículos 42, fracciones I, VI, XXI y XXII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios; así como el artículo 8 del Reglamento de los Centros Preventivos y de Readaptación Social del Estado de México” .

“Las omisiones en que incurre el citado CERESO, transgreden no sólo las disposiciones relativas a las *garantías de legalidad, seguridad jurídica e igualdad*, tuteladas por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que trasciende al derecho internacional, pues implican una clara violación a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que

previenen la obligación del Estado en materia de información y asistencia consular para los extranjeros”.

3. Del Instituto Nacional de Migración

Quien incurrió, de las evidencias con que cuenta la Comisión Nacional, en contra de los cinco extranjeros, se...

“verificaron una serie de irregularidades e inconsistencias jurídicas que trascendieron sin duda al respecto de las garantías constitucionales establecidas para toda persona localizada en territorio nacional, y que tiene que ver con el hecho de que, según se advierte de las constancias generales [...], no existe fundamento constitucional y legal por el cual se faculte al Instituto Nacional de Migración a implementar un procedimiento de expulsión de amparo de una supuesta llamada anónima, pues es claro que aceptar dicha circunstancia, sería desconocer abiertamente los imperativos 14 y 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a la legalidad y seguridad jurídica de toda persona, en el caso, de los extranjeros irregularmente expulsados”.

4. De la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad

De las pesquisas realizadas por la Comisión Nacional en el curso de la investigaciones realizadas los días 3 y 4 de mayo en Atenco, se desprende que...

“el Poder Judicial del Estado, *no libró orden de cateo alguna*, situación que evidenció la flagrante violación cometida por elementos de la policía Federal Preventiva, **a la legalidad y seguridad jurídica de las personas agraviadas** y la inviolabilidad del domicilio, del derecho a la privacidad, respeto a su integridad física, entre otros actos atentatorios de garantías constitucionales. Lo

anterior, en atención a que de acuerdo con el informe rendido a esta Comisión Nacional por la Agencia de Seguridad Estatal del Estado de México, al menos 6 domicilios ubicados en la localidad de San Salvador Atenco, fueron *cateados* por elementos de la Policía Federal Preventiva”.

“Los funcionarios o servidores públicos encargados de la seguridad pública federal y local, se excedieron en el uso de la fuerza pública y de las armas de fuego al momento en el que intentaron someterlos a varios de éstos y a personas ajenas al enfrentamiento, con lo cual vulneraron *los derechos fundamentales relativos a la vida, a la integridad física, a la legalidad y a la seguridad jurídica previstos en el orden jurídico mexicano*”.

Por lo demás, sólo me queda resumir cuales fueron los hechos violatorios:

- 1. Detención arbitraria**
- 2. Trato cruel , inhumano o degradante y lesiones**
- 3. Allanamiento de morada**
- 4. Retención ilegal**
- 5. Incomunicación**
- 6. Tortura**
- 7. Violación a la libertad sexual (abuso sexual y violación)**
- 8. Derecho a la vida**
- 9. Derechos a los menores**
- 10. Derechos a la legalidad y seguridad jurídica.**

4.6. CONCLUSIONES

Como se puede notar a lo largo de este trabajo de investigación podemos apreciar, que hoy en día, México goza de un orden jurídico, y que el gobierno, es decir, el grupo de personas físicas que representan a la autoridad gubernamental, son las encargadas de que se cumpla a través del derecho, que es creado por los gobernantes, con el fin de regular la vida, la existencia del Estado y de sus elementos. Por eso se concluye que México se rige por un Estado de Derecho, es decir, por un orden jurídico en el cual gobernantes y gobernados se ajustan a la ley. En consecuencia, el caso de San Salvador Atenco se demanda justicia (16). Ahora bien, acoger y acatar este mensaje, debemos ejercitar la justicia desde el campo de las responsabilidades de los servidores públicos. Al haber estudiado los tipos de responsabilidad que los servidores públicos tienen por el empleo o cargo por realizar una función pública, de manera que le puede resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil y política; en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Mexicanos. De tal suerte, que de los diferentes tipos de responsabilidad, y de acuerdo a las circunstancias del caso de Atenco que se convirtió eminentemente político (además, así fue como se resolvió). Es la responsabilidad política. De acuerdo a lo que hemos estudiado de ella, esta responsabilidad para hacerla efectiva es a través del juicio político. Porque como ya quedo precisado anteriormente (17), los servidores públicos

(16) Ver: Jesús Toral Moreno, *“Ensayo sobre la Justicia”*, p. 15.

(17) supra, cap. Tercero.

incurrieron en violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales. Como se advierte (supra, p.35) en nuestro país, las garantías individuales han venido a proteger y salvaguardar la observancia de los derechos fundamentales de todo individuo, asegurándose así que ningún hombre sea afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad arbitrario, que se base tan sólo en la voluntad de un funcionario público. Porque antes de que se emita un acto de esa especie, la autoridad tiene la obligación ineludible de fundarse en lo que menciona la Constitución General de la República.

Por lo que concluyo que son evidentes los ilícitos originados de la conducta en que incurrieron los servidores públicos de la secretaría de seguridad pública federal, derivados de violaciones graves a la Constitución General de la República y a las leyes federales que de ella emanan, lo que determina **la procedencia del juicio político**, razón por la cual, debe de turnarse el asunto a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados para que por su conducto se practiquen todas las diligencias conducentes para establecer la existencia de la responsabilidad de los imputados, así como lo relacionado al fuero Constitucional del que goza el gobernador del Estado de México.

4.7. ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE JUICIO POLÍTICO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN LA RECOMENDACIÓN 38/2006.

De conformidad con las ideas anteriormente expuestas fundo y motivo el juicio político en la violación, falta de observancia y aplicación en que incurrieron los servidores públicos señalados, respecto a lo previsto en los

artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 17, párrafo segundo; 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 2, 5, 6 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que es procedente el juicio político por configurarse los supuestos previstos en los artículo 74, fracción V, 108, 109, 110, 111, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. En los artículos 1, fracciones III, IV, y V; 3, fracciones I; 8, 9 al 16, 17, segundo párrafo, fracciones I, II, III y IV; 18 al 29, 33, 36, 37, 40, 41, 44, 45, 46, 47 y 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En los artículos 1, fracción I, III, IV, V; 2, párrafo primero; 3, fracciones I, II; 5,6, 7, fracción III, 8 al 21 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

De conformidad con los artículos anteriores, el juicio político es procedente, como consecuencia de las conductas en que incurrieron los servidores públicos en los hechos violatorios de San Salvador Atenco, Estado de México.

Por lo demás, realizo la siguiente **propuesta:**

- I. Que la denuncia de juicio político sea presentada por las organizaciones mexicanas de carácter civil, instituciones académicas, asociaciones y colegios de profesionales y organizaciones no gubernamentales, debidamente acreditadas y que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos para que formulen por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por la no

aceptación de la Recomendación 38/2006 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- II. Que la denuncia de juicio político sea turnada a la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, quien elaborara un dictamen que será presentado al Pleno de la H. Cámara de Senadores, el cual en su aprobación, sea turnada a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

CONCLUSIONES

Primera.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano no jurisdiccional, y por ello mismo, le está prohibido por la Constitución General de la República revisar o avocarse a aspectos jurisdiccionales. Sin embargo, si se puede dar, por ejemplo, que la Comisión Nacional puede investigar quejas relacionadas con autoridades judiciales, cuando éstas han incumplido una sentencia por acción u omisión. Dicha actuación, no invade aspecto jurisdiccional alguno, ya que el fondo del asunto ha quedado resuelto. Lo mismo sucede con un laudo emitido por una autoridad laboral; la participación de la Comisión Nacional, es que sólo se cumpla. En estos dos ejemplos, los actos de autoridad de los servidores públicos, tienen carácter administrativo y por lo tanto deben realizarse, una vez que la litis quedo resuelta.

Segunda.- Respecto al Procedimiento de investigación de la Comisión Nacional de derecho Humanos se asemeja a un procedimiento jurisdiccional: Tiene un etapa de iniciación o de impulso, que puede ser de oficio; otra etapa, llamada de radicación; y otra etapa llamada de probanza y contradicción; y la última etapa que sería la resolución, que puede equipararse como cualquier sentencia definitiva.

Tercero.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos -como el Ombudsman sueco- se trata de un órgano que carece de *imperium* jurídico tradicional, no tiene *potestas* en el sentido romano del término; sólo puede tener *auctoritas* y es ésta quien le otorga independencia y objetividad. En redundancia, no se vale de los medios tradicionales; se sirve, en cambio de exhortos, advertencias, de recomendaciones, y de una arma fundamental: la publicidad de sus informes y la amplia difusión que ellos adquieren.

Cuarta.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos –frente al control jerárquico de la administración- ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo, ajeno a ella. Frente al control del Poder Legislativo –insuficiente para atender todos los casos y afectado por móviles políticos- presenta objetividad y profesionalización en su función. Frente al costoso, complicado y lento proceso judicial, ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible. Al ciudadano le basta dirigir un escrito desprovisto de formalidades, para poner en marcha la actuación de este *Ombudsman*, que cuenta con eficaces medios de investigación apropiados para tomar conocimientos de los hechos, previo examen de todos los documentos, e investigación a los servidores públicos. Por otro lado, no sólo vigila la ley, sino que además, examina conductas provenientes de la administración –y que generalmente escapan al control jurisdiccional- que conlleva a realizar una constructiva crítica de las deficiencias detectadas. Dando como resultado recomendaciones para mejorar las relaciones entre las autoridades y los administrados.

Quinta.- La diferencia entre las garantías individuales o derechos del gobernado y los derechos Humanos. Estriba en que las garantías individuales son el género y los Derechos Humanos son la especie. Me explico, las Garantías Individuales se traducen jurídicamente en un derecho existente (Por ejemplo, el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, expresa que nadie puede ser privado de sus derechos, sino hay un juicio seguido ante los tribunales) que tiene el gobernado como persona física o moral contra los actos de autoridad de los gobernantes. Por su parte, los Derechos Humanos son las prerrogativas de los seres humanos, independientemente de su origen, raza, nacionalidad o condición social, que pueden hacerse valer frente a cualquier

persona, ente, entidad u organismo público o privado, para proteger los valores del ser humano como individuo y que lo mismo son calificados como fundamentales.

Sexta.- Que el derecho positivo mexicanos contempla dos ámbitos de protección y defensa de los Derechos Humanos. 1) el *jurisdiccional*: El Juicio de lo Contencioso Administrativo (artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución General de la República); el Juicio de Amparo (artículos 103 y 107 de la Constitución y su Ley Reglamentaria); el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia (párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitucional); las Controversias Constitucionales (fracción primera, del artículo 105 de la Constitución); las Acciones de Inconstitucional (fracción segunda del artículo 105 de la Constitución) y el Juicio Político (artículos 109 y 110 de la Constitución). 2) y el *no jurisdiccional*, consistente en la interposición de quejas ante los Organismos de Protección de los Derechos Humanos, según lo dispone el artículo 102, apartado B, de la Constitución. Ambos procedimientos se desarrollan diferentes, sin que por ello se contrapongan o se excluyan.

Séptima.- La única herramienta que tiene el *Ombudsman* mexicano es su fuerza moral, su ética.

Octava.- El Presidente y demás funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no pueden ser sujetos de responsabilidad establecidas por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el artículo 108, 109 y 110 quedan excluidos de la aplicación de las responsabilidades; pues tales preceptos deberían citarse a estos servidores públicos en los mismos términos como ocurre con los funcionarios del Instituto

Federal Electoral, el cual junto con la CNDH y el Banco de México tienen el carácter de organismo público autónomo. En consecuencia, lo expresado por el artículo 14 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de que el Presidente de la Comisión Nacional está sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución no procede su aplicación analógica.

Novena.- Es incorrecto que toda diligencia de cateo debe ser practicada en todos los casos por el Ministerio Público (como ocurrió en Atenco) puesto que del artículo 16 constitucional y 61 del Código Federal de Procedimientos Penales, se desprende que puede ser practicada directamente por la autoridad judicial, quien es la única facultada para expedir una orden de cateo. De acuerdo con lo expuesto en el capítulo cuarto, sostengo que los cateos son ilegales.

Décima.- El párrafo final del artículo 113 de la Constitución General de la República, se puede prever como un sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.

Décima primera.- No existe una sanción jurídica prevista por el ordenamiento jurídico mexicano para que la autoridad o servidor público acepte una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esto ocurre, porque la Constitución Federal, en su artículo 102, apartado B, expresa que los organismos de protección de los derechos humanos, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias.

Décima segunda.- Las recomendaciones son actos públicos no potestativos (que no tienen jurisdicción, poder ni facultad), es decir, que carecen de sanción coactiva (que es propia de los actos emanados de los poderes emanados del artículo 103 Constitucional). Y precisamente por ser actos no potestativos, se pueden dirigir a servidores públicos o autoridades de cualquiera de los tres poderes de la Unión.

Décima tercera.- Que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no reúne los elementos necesarios para tener el carácter de “actos de autoridad”, dado que sus recomendaciones no obligan a la autoridad administrativa a cumplirlas.

Décima cuarta.- La “responsabilidad” es la respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma jurídica, ya fuere voluntaria o involuntariamente, por actos u omisiones, respuesta que debe traducirse en la imposición de una sanción y en el resarcimiento o reparación del daño causado a terceros.

Décima quinta.- Existe desde luego otro servidor público que no está en el artículo 110 constitucional y, es notoria su ausencia en otros preceptos constitucionales; nos referimos al **Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal**. Por lo que este servidor público no encuadra dentro de los tipos de responsabilidad.

Décima sexta.- Que los servidores públicos señalados en la Recomendación 38/2006 que formuló la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sobre los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en el Municipio de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México. Incurrieron **en**

violaciones graves a la constitución, respecto a las garantías de seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República; de esos artículos se desprende que “han venido a proteger y salvaguardar la observancia de los derechos fundamentales de todo individuo, asegurándose así que ningún hombre sea afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad arbitrario”.

Que estos servidores públicos son sujetos de juicio político, que se funda y motiva en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La misma Ley fundamental nos dice que procede el juicio político por **actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.**

En nuestra opinión las causas que proceden para hacer la denuncia de juicio político son de acuerdo al artículo 7, fracción tercera, de la Ley Federal de Servidores Públicos:

III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

PROPUESTAS

Primera.- Para incrementar la eficacia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en beneficio de la protección de los mismos, y para el cumplimiento de su función principal que consiste en la defensa de las garantías individuales de los mexicanos, y para que sus resoluciones representadas en Recomendaciones, tengan el fin deseado que es hacer del Ombudsman Nacional un órgano que de justicia. **Propongo** que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se le confiera facultades similares a las de un Tribunal de apelación o de alzada. Ya que este aspecto, de no menor relevancia, se deja entrever en su propia Ley, en el capítulo cuarto, que regula los recursos de queja e impugnación (por insuficiencia de las recomendaciones emitidas por las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos), los cuales son presentados directamente ante la Comisión Nacional, convirtiéndola en una segunda instancia.

Segunda.- 1) Que la denuncia de juicio político sea presentada por las organizaciones mexicanas de carácter civil, instituciones académicas, asociaciones y colegios de profesionales y organizaciones no gubernamentales, debidamente acreditadas y que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos para que formulen por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por el incumplimiento de una Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

2) Que la denuncia del juicio político sea turnada a la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, quien elaborara un dictamen que será presentado al Pleno de la H. Cámara de Senadores, el cual en su aprobación, sea turnada a la Sección instructora de la Cámara de Diputados.

Tercera.- Que la Comisión Nacional de Derechos Humanos esté legitimada para interponer el juicio de amparo. De esta manera se amplía sus atribuciones, formulando la siguiente adición al artículo 6 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La propuesta de adición al artículo 6º del Reglamento Interno sería de la siguiente forma:

Artículo 6º

La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I.- a XV.- (...)

XVI.- Interponer el Juicio de Amparo.

Cuarta.- Por lo que se refiere a los servidores públicos sujetos a responsabilidades no se incluye a los funcionarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. De tal forma se entiende la necesidad de reformar el artículo 108, 110 y 111; para establecer de manera expresa a los funcionarios de la CNDH. Y así suprimir la laguna que actualmente existe en el artículo 14 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por consecuencia, evitar su aplicación por analogía.

Quinta.- La detención arbitraria, para mi entender es una medida violenta, en virtud de la cual se priva de la libertad a una persona, para imputarle la comisión de un delito, y que puede ser considerado como un abuso de autoridad. Además, dan origen o posibilitan la comisión de otras violaciones a los derechos humanos. Propongo que sea tipificado como delito en contra del

adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos. Ya que aquella contraviene a lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero; artículo 19, último párrafo de la Constitución General de la República.

Sexta.- Para fortalecer las Recomendaciones hechas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se propone crear una segunda instancia, por ejemplo, un órgano de control sancionador a cargo de la Cámara de Diputados. Este órgano sancionador, como su nombre lo indica, sancionará a la autoridad o servidor público que miente o que no cumple con la Recomendación al violar los derechos humanos. Esa sanción esta ya establecida por la Constitución General de la República en los artículo 109 y 110, y que es el juicio político.

Séptima.- Estimamos conveniente que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conozca de quejas donde se denuncien conductas presuntamente ilícitas imputadas a los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales, que encuadren en los supuestos normativos previstos en los título décimo y decimoprimer del Código Penal Federal, denominados respectivamente, “Delitos cometidos por servidores públicos” y “Delitos cometidos contra la administración de justicia”.

Octava.- El Consejero Jurídico del Presidente de la República, tiene el carácter de ser un servidor público, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26 y el 43. Y, observando que es notoria la ausencia en la lista de servidores públicos sujetos a responsabilidades por la Constitución General de la República. **Propongo** que este servidor público sea incluido en el artículo 111 y 112 de la Constitución.

Novena.- Consideramos oportuno que las causas que señala el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por las que procede el juicio político como son el a) ataque a las instituciones democráticas; b) el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; c) las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; d) el ataque a la libertad de sufragio; e) la usurpación de atribuciones; f) cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; g) las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y h) las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. Que se reforme la ley en comentario en el sentido de que las causas señaladas tengan el carácter de delitos oficiales como lo establecía la ley de responsabilidades de 1979, promulgada por entonces Presidente de la República José López Portillo.

Décima.- Dentro de la Ley Fundamental no se incluyen como sujetos responsables de juicio político a los magistrados del ahora Tribunal Federal de Justicia y Administrativa y al Presidente de la República, por lo que consideramos que deben incluirse, ya que los primeros tienen la misma jerarquía que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y en cuanto al Presidente de la República también consideramos que debe ser sujeto responsable, porque también realiza funciones públicas y sobre todo para que concuerde con lo establecido en la Constitución al manifestar que es responsable por los delitos de traición a la Patria y graves del orden común.

BIBLIOGRAFÍA

AMERICA WATCH (1992), *Derechos Humanos en México ¿Una política de impunidad?* México: Planeta.

AGUIAR Quintero, Ulises A. (1998), *El Ombudsman Nacional: La Comisión Nacional de Derechos Humanos*. México: Universidad Autónoma de Nayarit.

ARELLANO García, Carlos (1983), *El Juicio de Amparo*. México: Porrúa

BEJARANO Sánchez, Manuel (1983), *Obligaciones Civiles*. México: Harla

BELAIR Claude (1985), *Diccionario Jurídico Mexicano. T. VIII*. México: UNAM-Porrúa.

BIDART Campos, Germán (1993), *Teoría General de los Derechos Humanos*. México: UNAM.

BORJA, Rodrigo (1997), *“Enciclopedia de la Política*. México: FCE

BURGOA Ignacio (1977), *Las Garantías Individuales (1ed)*. México: Porrúa

C. ROWAT Donald (1973), *El Ombudsman*. México: Fondo de Cultura Económica.

CARPIZO, Jorge (2003), *Derechos Humanos y Ombudsman (3º ed)*. México: UNAM-Porrúa.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2002), *Instrumentos Internacionales y Regionales Americanos de Derechos Humanos*. México: CNDH.

_____, (2004), *“Transición Democrática y Protección a los Derechos Humanos” (fascículo 1)*: México: CNDH.

DAVALOS Martínez, Héctor (1999), *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, de la Constitución de Apatzingan a la Constitución de 1917*. México: CNDH.

DE LA PEZA, José Luís (2002), "Notas sobre la justicia constitucional en México". En Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral: Elecciones y Justicia en España y México. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DE PINA Vera, Rafael (1980), *Diccionario de Derecho*. México: Porrúa.

DEL CASTILLO Del Valle, Alberto (1992), *Ley de Amparo comentada (2º ed)*. México: Duero.

_____, (1992), *Garantías Individuales y Amparo en materia penal*. México: Duero.

DÍEZ Quintana, Juan A. (2004), *205 preguntas y respuestas sobre Garantías Individuales y Derechos Humanos*. México: PAC.

FERRER Mac Gregor (2002), *Derecho Procesal Constitucional T. I*. México: Porrúa.

FIX- ZAMUDIO, Héctor (1985), *Diccionario Jurídico Mexicano T. VI*. México: Porrúa.

FLEINER Thomas (1999), *Derechos Humanos*. Bogota, Colombia: Temis.

FRAGA Gabino (1988), *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.

GARRONE, José Alberto (1986), *Diccionario Jurídico T. II*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo- Perrot.

GIL RENDÓN, Raymundo (2002), *El Ombudsman en el Derecho Constitucional comparado*. México: Mc Graw Hill.

GÓMEZ Lara, Cipriano (1979), *Teoría General del Proceso*. México: UNAM.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *El Juicio Político como medio de protección de la Constitución Mexicana*. En Derecho procesal constitucional, t. 1. México: Porrúa

GUDIÑO Pelayo, José de Jesús (1998), *Las Comisiones gubernamentales de derechos humanos*. México: UNAM.

GUTIERREZ Y González, Ernesto (1986), *Derecho de las Obligaciones (12º ed)*. Puebla: Cajica.

GRAN ENCICLOPEDIA ESPASA Tomo 9 (2005). Colombia: Espasa.

HERNÁNDEZ Espindola, Olga (1985), *Diccionario Jurídico Mexicano T. IV*. México: Porrúa.

J. COUTURE, Eduardo (1958), *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: Desalma.

KOMPASS Anders (2003), *Diagnostico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México: Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

LANZ Cárdenas, José Trinidad (2006), *Las Responsabilidades en el Servicio Público*. México: INAP-LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.

LARA PONTE, Rodolfo (2002), *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*. México: Porrúa.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio (2005), *Fundamentos de Derecho Público*. México: Mc Graw Hill.

MELLOR Alec (1990), *La Tortura*. Barcelona: Estela, S.A.

MUÑOS LEDO, Porfirio (2004), *Comisiones de Estudio para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*. México: UNAM.

PALLARES Eduardo (1986), *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. México: Porrúa.

PEREZ Luño, Antonio (2000), *Derechos Humanos y Constitucionalismo ante el tercer milenio*. Madrid: E. Jurídicas y Sociales, S.A.

ROJAS Caballero, Ariel Alberto (2004), *Las Garantías Individuales en México*. México: Porrúa.

SOBERANES Fernández, José Luís (2005) *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: comentada y concordada*. México: CNDH.

_____, (1985) *Diccionario Jurídico Mexicano T. IV*. México: Porrúa.

TORAL Moreno, Jesús (1985), *Ensayo sobre la Justicia*. México: JUS

TORRES Falcón, Marta (2001), *La violencia en casa*. México: Paidós.

TORRES HINOJOSA, Rafael (2005), *El Ombudsman en el Estado de Tamaulipas. Naturaleza y competencia*. México: Cd. Victoria, Tamaulipas.

V. CASTRO, Juventino (1986), *Garantías y Amparo*. México: Porrúa

VALENCIA Villa, Hernando (2003), *Diccionario de Derechos Humanos*. Madrid, España: Espasa.

VENEGAS Álvarez, Sonia (1988), *Origen y devenir del Ombudsman ¿una institución encomiable?* México: UNAM.

LEGISLACION

Ley de Procuradurías de Pobres. Decreto Núm 18. (1989). En "Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano". México: Secretaría de Gobernación.

Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1991). En Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, primer período ordinario , año 1, núm. 28, 18 de diciembre.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas (2004). México: CNDH.

Código Penal Federal (2004). México: Ediciones Fiscales ISEF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2006). México: Sista
Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (2006). México: Sista.

Código Civil para el Distrito Federal (1999) México: PAC

Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (2000). México: Porrúa

Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979). Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 34/169, de 17 de diciembre.

Código Federal de Procedimientos Penales (2006) México: Porrúa

Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. (2004). México: E. ISEF

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios (2006). México: ISEF

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2006). México: ISEF

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

HEMEROGRAFICAS

ARENAS Hernández, Jorge L. (2000), "*El Ombudsman y la Administración pública moderna*". En los Derechos Humanos: Teoría praxis nacional e internacional. México: INAP.

BALLINAS Víctor, "Entrevista a José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la CNDH". En la Jornada, 29 de noviembre de 2003, p. 39.

BALLINAS, Víctor, "Entrevista a José Luís Soberanes Fernández, Presidente de la CNDH". En La Jornada 28 de junio de 2004, p. 39

BALLINAS Víctor, "Entrevista a José Luís Soberanes Fernández, Presidente de la CNDH". En la Jornada, 12 de mayo de 2006.

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. (2004), *Programa Nacional de Derechos Humanos*. México: Secretaría de Gobernación.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2004), "*Alternancia política o transición democrática*". En "Transición democrática y protección a los Derechos Humanos, fascículo 1". México: CNDH

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2006), "Recomendación 38/2006: Sobre los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México. México: CNDH.

La Jornada, 5 de junio de 2005.

La Jornada, 6 de junio de 2005.

La Jornada, 03 de mayo de 2006.

La Jornada, 05 de mayo de 2006.

La Jornada, 8 de mayo de 2006.

La Jornada, 4 de mayo de 2006.

La Jornada, 11 de mayo de 2006.

LAVIEGA Gerardo (2006) "5 razones por las que no se obedece la ley en México". En Revista El mundo del Abogado, año 9, núm. 87 agosto.

MADRAZO Jorge (1994), "Violencia y Derechos Humanos". En Revista El Cotidiano, núm. 63, julio-agosto, p. 60-63.

Programa Nacional de los Derechos Humanos (2004). México: Secretaria de Gobernación.

MÁRQUEZ Rábago, Sergio R. (2006), *“Los tipos de responsabilidad del servidor público y la responsabilidad constitucional”*. México: En Revista Nuestra Democracia, año 2, núm. 7, mayo.

PEREZ López, Miguel (1990), *El Reglamento Interno de la CNDH*. México: En Revista Alegatos, núm 19, Universidad Autónoma Metropolitana.

SALDAÑA, Javier. (1999). *Notas sobre la fundamentación de los Derechos Humanos*. México: En revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXXII, núm. 96, septiembre-diciembre.

SARRE Miguel (1997), “Derechos Humanos y Autoritarismo en México”. En Revista del Senado de la República, julio-septiembre, vol. 3, núm. 8

SOBERANES Fernández, José Luís. *“El Ombudsman y la acción de inconstitucionalidad”*. En La Jornada, 29 de septiembre de 2006.